FASCICULE 2

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS

DES PISTES DE SOLUTION

MIEUX DÉPENSER ET MIEUX FINANCER NOS SERVICES PUBLICS

Comité consultatif
sur l'économie
et les finances publiques

Québec

FASCICULE 2

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS

DES PISTES DE SOLUTION

MIEUX DÉPENSER ET MIEUX FINANCER NOS SERVICES PUBLICS

Comité consultatif
sur l'économie
et les finances publiques

Québec

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS - Fascicule 2
DES PISTES DE SOLUTION
MIEUX DÉPENSER ET
MIEUX FINANCER NOS SERVICES PUBLICS

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Janvier 2010
ISBN 978-2-550-57840-6 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-57841-3 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2010

AVANT-PROPOS

En décembre 2009, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques publiait un premier fascicule, présentant la situation actuelle des finances publiques québécoises[1]. Poursuivant la démarche engagée à l'initiative du ministre des Finances, M. Raymond Bachand, le comité rend disponible un deuxième fascicule, issu de la deuxième étape de ses travaux.

Tel qu'annoncé dans le premier fascicule, le troisième et dernier fascicule sera publié d'ici la présentation du budget 2010-2011[2].

Le comité consultatif est formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Il est coprésidé par le ministre des Finances et par M. Robert Gagné[3].

Le mandat du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

Le ministre des Finances a confié le mandat suivant au comité consultatif sur l'économie et les finances publiques :

- Proposer une démarche pour la mise en œuvre de mesures visant à assurer un retour rapide à une croissance économique durable et le financement de services publics de qualité accessibles à tous.
- Plus particulièrement, en matière économique :
  - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour accélérer la reprise et faire en sorte que le Québec soit compétitif et créateur de richesse à moyen et long termes, en tenant compte notamment de l'impact des changements démographiques et de la nécessité de faire profiter toutes les régions du développement économique.
  - À cet égard, préciser les avenues à favoriser pour améliorer la productivité, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.
- En matière de finances publiques :
  - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour permettre le retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014 et assurer un renforcement des finances publiques à moyen terme, tout en :
    - assurant un financement de services publics de qualité, notamment en santé et en éducation;
    - permettant au Québec de se doter d'infrastructures adéquates et renouvelées;
    - réduisant le fardeau de la dette, déjà trop lourd, pour les générations futures;
    - permettant de dégager la marge de manœuvre nécessaire pour assurer le développement de l'économie afin qu'elle demeure concurrentielle.

Les travaux du comité s'étendront de novembre 2009 à février 2010, soit jusqu'au moment de la préparation du budget 2010-2011. Les travaux du comité seront soutenus par le ministère des Finances.

---

1 Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1, Des services étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Québec, décembre 2009, 60 pages.

2 *Ibid.*, page 7.

3 Tel qu'indiqué dans le premier fascicule, la coprésidence du ministre laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Pour sa part, le ministre analysera les propositions du comité et discutera du suivi à y apporter avec ses collègues du gouvernement.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS III

SOMMAIRE 11

INTRODUCTION 21

PREMIÈRE PARTIE
POUVONS-NOUS MIEUX DÉPENSER? 25

UNE QUESTION D'AUTANT PLUS CRUCIALE QUE NOUS DÉPENSONS BEAUCOUP 27

1.1 LA FAÇON DONT ON DÉPENSE AU QUÉBEC 31

1.1.1 Le secteur de la santé 31

1.1.2 Le secteur de l'éducation 38

1.1.3 Les sociétés d'État commerciales 46

1.1.4 Les règles budgétaires globales 49

Mieux dépenser l'argent public : on peut y parvenir 51

1.2 DEUX PRINCIPES 53

1.2.1 Premier principe : généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes 53

1.2.2 Deuxième principe : encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence 58

Des principes fondamentaux 63

DEUXIÈME PARTIE

POUVONS-NOUS MIEUX FINANCER NOS SERVICES PUBLICS? 65

UNE QUESTION STRATÉGIQUE EN RAISON DE L'IMPORTANCE DE NOS IMPÔTS ET TAXES 67

2.1 UNE FISCALITÉ PLUS EFFICACE 69

2.1.1 L'impact des prélèvements fiscaux sur la croissance économique 69

2.1.2 La répartition de la fiscalité québécoise n'est pas efficace 72

2.2 FAIRE DAVANTAGE APPEL À LA TARIFICATION 77

2.2.1 Les avantages de la tarification 77

2.2.2 Nous recourons moins à la tarification que les juridictions voisines 79

DEUX AUTRES PRINCIPES 81

CONCLUSION 83

LES TRAVAUX À VENIR DU COMITÉ 87

ANNEXE 1 - LES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES 89

ANNEXE 2 - COMPARAISON ENTRE CERTAINES JURIDICTIONS DE L'UTILISATION DES TAXES À LA CONSOMMATION EN PROPORTION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS 91

ANNEXE 3 - LES REVENUS DE TARIFICATION 2007-2008 : COMPARAISON QUÉBEC-ONTARIO 93

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 Recettes fiscales totales – 2006 67

GRAPHIQUE 2 Dette brute des provinces canadiennes au 31 mars 2009 68

GRAPHIQUE 3 Coût à long terme en PIB réel du Québec de chaque milliard de dollars de hausse d'impôt, de taxe et de tarification 70

GRAPHIQUE 4 Répartition des revenus autonomes, excluant les entreprises du gouvernement - 2007-2008 72

GRAPHIQUE 5 Niveau de dépenses publiques et ratio des taxes à la consommation par rapport aux impôts sur le revenu des particuliers 73

DEUXIÈME PARTIE
POUVONS-NOUS MIEUX FINANCER NOS SERVICES PUBLICS? 65

UNE QUESTION STRATÉGIQUE EN RAISON DE L'IMPORTANCE DE NOS IMPÔTS ET TAXES 67

2.1 UNE FISCALITÉ PLUS EFFICACE 69

2.1.1 L'impact des prélèvements fiscaux sur la croissance économique 69

2.1.2 La répartition de la fiscalité québécoise n'est pas efficace 72

2.2 FAIRE DAVANTAGE APPEL À LA TARIFICATION 77

2.2.1 Les avantages de la tarification 77

2.2.2 Nous recourons moins à la tarification que les juridictions voisines 79

DEUX AUTRES PRINCIPES 81

CONCLUSION 83

LES TRAVAUX À VENIR DU COMITÉ 87

ANNEXE 1 - LES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES 89

ANNEXE 2 - COMPARAISON ENTRE CERTAINES JURIDICTIONS DE L'UTILISATION DES TAXES À LA CONSOMMATION EN PROPORTION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS 91

ANNEXE 3 - LES REVENUS DE TARIFICATION 2007-2008 : COMPARAISON QUÉBEC-ONTARIO 93

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 Recettes fiscales totales – 2006 67

GRAPHIQUE 2 Dette brute des provinces canadiennes au 31 mars 2009 68

GRAPHIQUE 3 Coût à long terme en PIB réel du Québec de chaque milliard de dollars de hausse d'impôt, de taxe et de tarification 70

GRAPHIQUE 4 Répartition des revenus autonomes, excluant les entreprises du gouvernement - 2007-2008 72

GRAPHIQUE 5 Niveau de dépenses publiques et ratio des taxes à la consommation par rapport aux impôts sur le revenu des particuliers 73

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 Classement des pays de l'OCDE et position du Québec aux tests PISA – 2006 42

TABLEAU 2 Classement des pays de l'OCDE et des provinces canadiennes pour ce qui est du taux de diplomation 44

TABLEAU 3 Analyse de la productivité dans certaines agences au Québec 62

TABLEAU 4 Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec - Écart par rapport à l'Ontario - 2007-2008 80

TABLEAU 5 Ratio des taxes à la consommation en proportion des impôts sur le revenu des particuliers 91

SOMMAIRE

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, mis en place par le ministre des Finances dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011, est formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Le ministre en assume la coprésidence avec M. Robert Gagné[4].

Le comité poursuit la démarche engagée en novembre 2009. Dans le premier fascicule[5], rendu public en décembre 2009, le comité a cadré la question qui lui était soumise par le ministre en brossant avec des exemples concrets la situation actuelle des finances publiques, et en dégageant un certain nombre de constats chiffrés.

Dans la deuxième étape de sa démarche, le comité a choisi de concentrer ses réflexions sur deux voies de solution, concernant respectivement les dépenses et le financement des services publics.

Pouvons-nous mieux dépenser?

La première partie du fascicule est consacrée aux dépenses.

❑ Une question d'autant plus cruciale que nous dépensons beaucoup

Notre niveau de dépenses est élevé. Notre panier de services est étendu. Il est donc crucial que nous nous demandions si nous pouvons mieux dépenser.

Ailleurs dans le monde, des méthodes innovantes et performantes ont été graduellement imaginées et mises en place. Elles ont permis de mieux dépenser l'argent public. Grâce à elles, en fin de compte, le citoyen en a pour son argent, par rapport aux impôts qu'il paie ou aux tarifs qu'il acquitte. Il est donc essentiel que le Québec s'engage à son tour dans une modification profonde de sa façon de dépenser. Le comité est convaincu que le Québec a pris beaucoup de retard par rapport à ce qui se fait dans plusieurs pays développés, pour ce qui est des façons de dépenser l'argent public.

---

4 La coprésidence du ministre laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Pour sa part, le ministre analysera les propositions du comité et discutera du suivi à y apporter avec ses collègues du gouvernement.

5 Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1, Des services étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Québec, décembre 2009, 60 pages.

Par le passé, les controverses sur une éventuelle remise en cause du panier des services publics ont occulté d'autres recommandations, concernant des réformes qu'il faudrait apporter à nos façons de dépenser. Le comité a donc délibérément choisi de ne pas remettre en cause le panier des services publics offerts par l'État à ce stade de sa démarche, afin de centrer la réflexion sur les façons de dépenser.

❑ La façon dont on dépense au Québec

Dans son examen de la façon dont on dépense dans le secteur public québécois, le comité s'est volontairement limité à quelques secteurs d'activité.

■ Le secteur de la santé

Le comité a d'abord porté son attention sur le secteur de la santé, dont l'importance et la croissance des dépenses qui y sont consacrées constituent l'une des problématiques majeures des finances publiques.

Le premier exemple retenu par le comité concerne les **structures de gestion de notre système de santé**.

— Les structures de gestion de notre système de santé se caractérisent par la très forte centralisation du processus de décision, ce qui rejaillit à tous les niveaux sur le processus de gestion.

— Le système de santé québécois juxtapose une structure centrale importante et une structure régionale elle-même fort développée. Cette double structure a un coût direct non négligeable. Elle a surtout un impact sur le fonctionnement du système, qu'elle alourdit de façon significative. De façon générale, les pays de l'OCDE ont opté pour un ministère fort et des structures régionales légères, ou à l'inverse pour un ministère léger et une structure régionale plus élaborée. Le Québec fait les deux.

Le deuxième exemple retenu par le comité concerne l'**allocation des budgets dans le réseau**.

— Les budgets sont alloués selon une méthode dite historique, qui n'incite pas les établissements à soigner davantage les patients et n'encourage pas ces établissements à améliorer l'efficience et la qualité des soins.

— Un progrès serait apporté en généralisant le financement fondé sur l'activité, déjà utilisé dans plusieurs pays développés. Ce mode de financement tient compte des activités réellement accomplies et encourage l'efficacité.

De nombreuses voies sont ainsi à notre disposition pour mieux gérer le système de santé : on peut y parvenir en allégeant nos structures administratives et en modernisant les méthodes d'allocation budgétaire par l'utilisation d'incitatifs permettant d'accroître la productivité.

■ Le secteur de l'éducation

Le comité constate qu'à plusieurs égards, les façons de dépenser les fonds publics dans le secteur de l'éducation vont dans la bonne direction. Elles sont plus susceptibles de réduire les coûts et d'améliorer la performance que dans la santé.

— L'allocation des ressources est effectuée en fonction des activités et l'argent suit le client – soit ici, l'élève (et ses parents) ou l'étudiant.

— La concurrence avec un secteur privé important a également pour effet de stimuler l'innovation et la performance.

— Plusieurs évaluations des résultats obtenus sont encourageantes, même si les questions du décrochage scolaire et de la diplomation demeurent préoccupantes.

Par contre, sur le plan des structures, le secteur de l'éducation est géré par un système lourd au central comme dans les régions. On retrouve ici le problème déjà identifié pour le secteur de la santé.

■ Les sociétés d'État commerciales

Pour illustrer ce qu'il est possible de faire, le comité souhaitait analyser la performance et les résultats obtenus par trois des plus grandes sociétés d'État québécoises : la Société des alcools du Québec, Loto-Québec et Hydro-Québec. Les seules informations relativement détaillées concernant la performance et l'étalonnage ont trait à Hydro-Québec.

Pour le comité, l'étalonnage des sociétés d'État commerciales est fondamental : il permet d'évaluer de façon crédible les résultats de ces sociétés d'État quant à la qualité de leur gestion.

Les implications sur la façon de dépenser l'argent public sont directes et concrètes : dans le cas d'Hydro-Québec, on constate que de meilleurs résultats permettraient d'accroître les revenus perçus par l'État actionnaire – ou de réduire les besoins de financement qui se traduisent en tarifs plus élevés aux consommateurs.

Les résultats de l'étalonnage d'Hydro-Québec déjà obtenus, souvent décevants, auraient dû se traduire sur le plan des exigences transmises à la société d'État quant à sa gestion. Cela ne semble pas avoir été le cas.

Il faut espérer par ailleurs que des méthodes analogues d'évaluation seront un jour disponibles pour la Société des alcools du Québec et Loto-Québec – avec les mêmes implications.

■ Les règles budgétaires globales

Dans tous les pays développés, les façons de dépenser sont encadrées de règles globales applicables à l'ensemble du budget du gouvernement. Ces règles sont nécessaires pour encadrer la gestion budgétaire du gouvernement.

La Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, adoptée au Québec en 1996 et devenue depuis la Loi sur l'équilibre budgétaire, est l'exemple d'une règle de cette nature, utilisant comme cible l'équilibre entre les revenus et les dépenses.

Les règles globales utilisées au Québec pourraient être plus imaginatives, et définir des exigences pluriannuelles ou sectorielles – à l'exemple des nouvelles règles appliquées aux Pays-Bas. Il s'agit d'ailleurs d'une suggestion formulée par l'OCDE.

❑ Deux principes

À partir des constats qu'il a effectués sur le plan des dépenses, le comité propose deux règles que le gouvernement devrait édicter sous forme de principes, afin de mieux dépenser l'argent public.

■ Premier principe : généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes

Le premier principe proposé par le comité en matière de dépenses publiques signifie qu'il faut mettre en place un processus de révision de l'efficacité des programmes plus crédible et plus objectif, afin de dépolitiser le processus d'évaluation de la performance des programmes. Ce processus de révision doit avoir un impact effectif sur la façon de dépenser l'argent public.

Le comité propose un exemple à imiter, celui du *Program Assessment Rating Tool* (PART) américain.

Le comité souligne par ailleurs qu'en matière d'évaluation de la performance dans le secteur de la santé, le gouvernement pourrait disposer bientôt d'un outil fort précieux, avec la mise en place de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS). Encore faut-il que le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale permette effectivement au nouvel institut d'assumer un tel rôle.

■ Deuxième principe : encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence

Le deuxième principe formulé par le comité résulte d'une réalité bien connue : l'émulation est la clé de la réussite, et cette réalité s'applique directement à la bonne utilisation des fonds publics.

Il existe plusieurs façons d'encourager la bonne gestion et de récompenser la performance, dans la livraison des services publics. L'émulation peut résulter d'incitations financières conçues en faveur des gestionnaires ou des organisations. Elle peut également provenir de la concurrence.

La réforme du système de santé introduite par les Pays-Bas en 2006 donne un exemple de ce qu'il est possible de faire en s'appuyant sur la concurrence.

La bonne gestion peut également être récompensée – et la mauvaise sanctionnée – lors de l'exercice de budgétisation : l'allocation des ressources tient compte des résultats obtenus et favorise les bons gestionnaires. Dans le cas du Québec, le comité cite l'exemple de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, dont le non-respect ne fait l'objet d'aucune sanction, même si la loi prévoit explicitement un tel équilibre au niveau des établissements.

Le comité aborde l'expérience des agences gouvernementales, telle la Régie des rentes du Québec (à ne pas confondre avec les agences régionales du secteur de la santé ou les commissions scolaires dans le secteur de l'éducation). La création d'agences va dans le bon sens, puisqu'il est ainsi possible d'introduire davantage d'autonomie et des stimulations à la performance, tout en restant dans le périmètre public. Le concept d'agences présente un autre avantage : il permet de disposer de résultats observables, et donc d'une évaluation crédible de la performance.

Pouvons-nous mieux financer nos services publics?

La deuxième partie du fascicule aborde les revenus que l'État perçoit afin de financer les services publics.

❑ Une question stratégique en raison de l'importance de nos impôts et taxes

Nous sommes obligés de lever plus d'impôts et de taxes qu'ailleurs pour financer nos services publics. Nous devons donc être particulièrement efficaces dans la définition de notre fiscalité.

❑ Une fiscalité plus efficace

Nous pouvons mieux financer nos services publics en définissant une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique.

■ L'impact des prélèvements fiscaux sur la croissance économique

Les analyses effectuées par le ministère des Finances confirment, dans le cas du Québec, un phénomène bien connu : la tarification et les taxes à la consommation ont moins d'impact négatif sur la création de richesse que les autres formes de prélèvement. Ces analyses corroborent les études effectuées sur le même sujet par l'OCDE.

■ La répartition de la fiscalité québécoise n'est pas efficace

L'analyse de la répartition des impôts et taxes au Québec amène à constater que cette répartition pourrait être plus efficace, du point de vue de la croissance économique : le poids respectif des différentes sortes d'impôts et taxes n'est pas de nature à maximiser la croissance.

Nous avons donc un problème de structure, dans la façon dont nous répartissons nos impôts et nos taxes. Malgré les efforts consentis au cours des dernières années, notre fiscalité reste encore trop fondée sur les impôts directs – en particulier sur les impôts sur le revenu des particuliers – alors que le niveau de nos dépenses nous rapproche plutôt de l'Europe. On peut parler ainsi d'un « paradoxe québécois ».

Dans le contexte que nous vivons, cela signifie qu'il ne faut surtout pas alourdir les impôts sur le revenu :

— l'impact sur la création de richesse serait extrêmement dommageable, particulièrement dans le contexte des changements démographiques et de leurs effets sur le marché du travail;

— nous devons mobiliser tous les moyens disponibles pour favoriser cette création de richesse.

Il faut en même temps – et cela est essentiel – s'assurer que le recours à la taxe à la consommation n'alimente pas les inégalités au sein de la société.

Les exemples venus notamment de Suède démontrent que l'on peut y parvenir, grâce à des programmes de dépenses et de transferts en faveur des personnes à faible revenu. On peut ainsi recourir plus fortement aux taxes à la consommation, sans pour autant avoir davantage d'inégalité du revenu, en misant sur nos programmes de redistribution.

❑ Faire davantage appel à la tarification

Il existe une deuxième façon de mieux financer nos services publics – cette fois-ci en faisant davantage appel à la tarification.

■ Les avantages de la tarification

La tarification est une forme de prélèvement moins dommageable pour l'activité économique. La tarification permet par ailleurs de favoriser les bons comportements, de la part de celui qui utilise les services comme des gouvernements qui les offrent. Il existe un lien direct entre tarif et efficacité. Il faut enfin souligner que la tarification force à s'interroger sur la pertinence du service public.

■ Nous recourons moins à la tarification que les juridictions voisines

L'étendue de nos services publics devrait normalement nous conduire à faire appel à la tarification plus qu'ailleurs. Au Québec, de nombreux services privés sont en effet financés collectivement. On constate pourtant une autre particularité québécoise : nous faisons peu appel à la tarification, compte tenu de l'importance des services privés que nous finançons publiquement.

Les données démontrent clairement que nous faisons beaucoup moins appel à la tarification que l'Ontario et le reste du Canada, malgré l'étendue de nos services publics.

❑ Deux autres principes

Nous sommes effectivement en mesure de mieux financer nos services publics, en appliquant deux principes.

— Nous devons répartir les prélèvements fiscaux en privilégiant les impôts les moins dommageables pour la croissance économique – soit en particulier les taxes à la consommation.

— Nous devons faire davantage appel aux tarifs pour financer nos services publics.

Pour les tarifs comme pour les taxes, il faut accompagner le recours à ce type de financement de mesures protégeant les citoyens les plus pauvres.

Conclusion

Au terme de la deuxième étape de sa démarche, le comité en arrive à une conclusion majeure : compte tenu de l'importance de nos dépenses et de nos impôts et taxes, nous devons consacrer des efforts prioritaires à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics.

— Nous pouvons mieux dépenser, c'est-à-dire mieux utiliser les fonds affectés au financement des services publics.

— Nous pouvons également mieux financer nos services publics.

❑ Une source d'espoir

C'est une source d'espoir : cela signifie qu'en tirant les enseignements de ce qui se fait ailleurs – dans certains cas, depuis longtemps – il est possible de diminuer le coût des services actuellement offerts ou d'en donner davantage pour le même coût.

Dans le secteur de la santé, on a des exemples très précis de façons de faire qui nous coûtent de l'argent et réduisent ce que nous obtenons par rapport à ce que nous payons. C'est vrai également dans le secteur de l'éducation, ainsi que dans les grandes sociétés d'État commerciales telle Hydro-Québec.

Simultanément, nous pouvons mieux financer nos services publics en définissant une fiscalité efficace qui ne compromette pas notre développement économique, et en appuyant davantage le financement des services publics sur la tarification, comme le font les pays qui offrent d'importants services financés collectivement.

❑ Des principes simples

Nous pouvons y parvenir en appliquant plusieurs principes simples.

— Il faut généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes.

— Il faut encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence.

— Nous devons définir une fiscalité efficace, et réduire ainsi les impacts négatifs de tout impôt et taxe sur le développement économique.

— Il faut faire davantage appel à la tarification.

❑ Des initiatives concrètes

Ces principes peuvent déboucher rapidement sur des initiatives concrètes. Le comité en recense une dizaine.

Le comité est confiant dans la possibilité de relever les défis auxquels nous sommes confrontés, en matière d'économie et de finances publiques. Beaucoup de choses peuvent être faites, sans remettre en cause le panier de services publics offerts par l'État québécois à la population.

Nous pouvons mieux dépenser et mieux financer nos services publics, ce qui implique cependant de faire des choix et d'agir.

Les travaux à venir du comité

Respectant le plan tracé au début de ses travaux, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques complétera ses réflexions en présentant au gouvernement, dans un troisième fascicule, les différentes options qui se présentent à lui concernant les revenus, les dépenses et la dette, dans un contexte de création de richesse.

INTRODUCTION

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques a été mis en place par le ministre des Finances dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011. Cette consultation porte sur deux grandes problématiques, soit :

— le retour à la croissance et les grandes orientations économiques à moyen et long termes, afin de créer la richesse nécessaire au financement des services publics;

— les moyens à mettre en œuvre pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014 ainsi que pour contrôler la dette à l'horizon de 2025.

Conformément à la démarche qu'il a choisi de suivre, le comité a décidé dans un premier temps de cadrer la question, en brossant avec des exemples concrets la situation actuelle des finances publiques.

❑ Quelques chiffres

Les constats tirés par le comité consultatif et présentés dans le premier fascicule ont été résumés en quelques chiffres[6].

Le Québec finance davantage de services publics que l'Ontario.

— Le Québec finance 26 % de plus de services publics que l'Ontario.

— Si le Québec offrait aux citoyens le panier de services financé publiquement par l'Ontario, il réduirait annuellement ses dépenses de 17,5 milliards de dollars[7].

Or, le Québec crée moins de richesse que l'Ontario.

— Le PIB par habitant du Québec est inférieur de 14 % à celui de l'Ontario.

— Cela signifie que l'assiette fiscale potentielle du Québec (une fois ajustée en fonction du nombre d'habitants) est inférieure de 50 milliards de dollars à celle de l'Ontario.

Pour financer les services publics, nous avons choisi de prélever plus d'impôts et de nous endetter davantage qu'ailleurs.

---

6 *Ibid.*, page 49.

7 Si le Québec finançait les services publics de la même façon que le gouvernement ontarien, ses dépenses se seraient établies en 2008-2009 à 68,6 milliards de dollars au lieu de 86,1 milliards de dollars (données du système de gestion financière de Statistique Canada rajustées par le ministère des Finances du Québec, *ibid.*, page 12).

Nous nous sommes endettés en majeure partie pour financer des dépenses courantes (ce que l'on appelle communément « l'épicerie »).

— La dette brute du Québec, sur laquelle sont calculés les intérêts que nous devons payer, atteint maintenant 150 milliards de dollars[8].

— Les deux tiers sont constitués de « mauvaises dettes », correspondant aux déficits cumulés.

Le niveau élevé de notre endettement réduit notre marge de manœuvre budgétaire.

— Nous affectons au service de la dette près de 60 % de l'argent perçu au titre de la TVQ.

— Nous sommes de plus en plus vulnérables aux fluctuations des taux d'intérêt.

— Nous sommes exposés plus que jamais aux fluctuations des transferts fédéraux.

Malgré ce niveau élevé d'endettement, nous n'avons pas suffisamment investi dans les infrastructures, ce qui nous contraint à procéder maintenant à un rattrapage rapide.

Avec le temps, notre marge de manœuvre s'est trouvée de plus en plus réduite, et cela, alors que de nouveaux défis se profilent entre temps à l'horizon :

— l'augmentation des coûts de la santé;

— l'impact des changements démographiques sur la création de richesse;

— le rattrapage en matière d'infrastructures.

❑ Faire des choix et agir

Dans le premier fascicule, le comité tirait les conséquences de ces constats : le Québec a maintenant atteint une limite. Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est ainsi nécessaire de faire des choix et d'agir.

---

8 Sur le concept de dette du gouvernement du Québec, voir *ibid.*, page 29.

Les choix auxquels fait référence le comité devraient viser :

— un niveau de dépenses publiques respectant notre capacité de payer;

— une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique;

— une dette sous contrôle, dont l'importance n'hypothèque pas les choix de nos enfants.

Ces choix devraient aboutir à faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme, respectant la capacité des générations futures d'effectuer leurs propres choix, ce qui correspond à la définition même du développement durable.

❑ Deux voies de solution

Dans la deuxième étape de sa démarche, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques a choisi de concentrer ses réflexions sur deux voies de solution, concernant respectivement les dépenses et le financement des services publics.

Ce sont chacune de ces deux voies qui seront successivement abordées dans le présent fascicule.

■ Pouvons-nous mieux dépenser?

La première voie de solution concerne les dépenses. Elle a été abordée sous la forme d'une question : pouvons-nous mieux dépenser?

En d'autres termes, pouvons-nous faire en sorte que la même quantité et la même qualité de services nous coûtent moins cher?

Est-il possible d'y parvenir :

— en allouant mieux les ressources affectées à nos services publics?

— en mettant en place des instruments et des mécanismes rendant le secteur public plus efficace?

La première partie du fascicule tente de répondre à ces différentes interrogations.

■ Pouvons-nous mieux financer nos services publics?

La deuxième voie de solution a trait aux revenus. Le comité l'a également abordée sous la forme d'une question : pouvons-nous mieux financer nos services publics?

Cette interrogation amène aux choix que nous devons faire pour mieux financer les services publics auxquels nous tenons.

— Parmi les différentes sources de financement auxquelles nous avons accès, lesquelles sont les moins dommageables pour le développement économique? Si l'on doit accroître la fiscalité, quels impôts et taxes est-il préférable d'augmenter?

— Pour financer les services, ne faut-il pas faire davantage appel à la tarification? Utilisons-nous suffisamment les possibilités de financement offertes par la tarification?

La deuxième partie du fascicule est ainsi consacrée aux différents questionnements soulevés à propos de la façon dont nous finançons nos services publics.

PREMIÈRE PARTIE

Pouvons-nous mieux dépenser?

La première partie du fascicule est consacrée aux dépenses. Elle comprend deux sections :

— Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques s'est d'abord interrogé sur **la façon dont on dépense au Québec**, à partir de quelques exemples concrets.

— Les constats dégagés ont conduit le comité à formuler **deux principes**, qui devraient dicter les efforts à engager pour mieux dépenser l'argent consacré aux services publics.

Auparavant, le comité a souhaité expliquer dans une courte introduction le sens de la question qu'il pose.

UNE QUESTION D'AUTANT PLUS CRUCIALE QUE NOUS DÉPENSONS BEAUCOUP

Notre niveau de dépenses est élevé. Notre panier de services est étendu. Il est donc crucial que nous nous demandions si nous pouvons mieux dépenser.

Ailleurs dans le monde, des méthodes innovantes et performantes ont été graduellement imaginées et mises en place. Elles ont permis de mieux dépenser l'argent public. Grâce à elles, en fin de compte, le citoyen en a pour son argent, par rapport aux impôts qu'il paie ou aux tarifs qu'il acquitte.

Il est donc essentiel que le Québec s'engage à son tour dans une modification profonde de sa façon de dépenser.

❑ On ne remet pas en cause le panier de services publics

Il faut être clair. En posant la question de savoir si nous pouvons mieux dépenser, le comité a choisi de ne pas remettre en cause le panier des services publics offerts par l'État à ce stade de sa démarche.

Les questionnements sur le panier des services publics n'ont pas donné de grands résultats au Québec, jusqu'ici. Depuis un quart de siècle, plusieurs rapports ont été remis au gouvernement, dans lesquels leurs auteurs recommandaient de couper ou de réduire certains services. Les suggestions de coupures ou de remise en cause du panier des services publics se sont chaque fois heurtées à de fortes oppositions, provenant des clientèles directement concernées, et conduisant à leur rejet.

Le problème vient de ce que les controverses sur une éventuelle remise en cause du panier des services publics ont occulté d'autres recommandations, concernant des réformes qu'il faudrait apporter à nos façons de dépenser.

Le comité a donc décidé de centrer sa réflexion sur les façons de dépenser, en prenant bien soin d'isoler cette question de toute référence à une éventuelle redéfinition des services publics.

❑ Le Québec a pris beaucoup de retard

Le comité est en effet convaincu que le Québec a pris beaucoup de retard par rapport à ce qui se fait ailleurs dans le monde, pour ce qui est des façons de dépenser l'argent public.

L'allocation des budgets et la gestion des dépenses sont restées proches de ce qu'elles étaient lors de la mise en place des services publics, dans les années 1960 et 1970.

Le comité est persuadé qu'il est possible de donner plus de services à coût égal, ou de diminuer le coût des services actuellement offerts, à condition d'utiliser de nouvelles approches qui ont fait leurs preuves ailleurs.

Le comité souhaite ainsi sensibiliser les citoyens aux possibilités de solution qui sont à notre portée, si nous avons la volonté de moderniser notre façon d'utiliser l'argent public.

La remise en cause du panier de services publics : un exercice difficile aux résultats limités

À intervalles réguliers, le gouvernement du Québec a entrepris des exercices visant à remettre en cause le panier de services publics offerts. Sauf de très rares exceptions, ces exercices n'ont jamais abouti à des résultats concrets, en raison des oppositions qu'ils ont soulevées. Ainsi, la population n'a pas pu profiter des bénéfices qui en auraient résulté.

Un accent sur l'examen des structures

Dans plusieurs cas, des comités ont spécifiquement analysé les structures existant au sein du secteur public, et cela, sans beaucoup plus de succès.

- En 1986, le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (groupe Gobeil) a formulé de nombreuses recommandations visant à rationaliser les programmes et organismes gouvernementaux.
- En 1991, le Comité de travail sur la rationalisation des dépenses publiques (comité Poulin) a dressé l'inventaire de situations concrètes qui apparaissaient relever de la mauvaise utilisation des fonds publics et a suggéré des mesures pour remédier à ces situations.
- En 1997, le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (groupe Facal) a passé en revue les organismes des missions du gouvernement auxquelles ils appartenaient et a émis des recommandations quant au maintien, à l'abolition, à l'intégration des organismes, ainsi que sur la révision de leurs critères de constitution et leurs modes de gestion.

Même si certaines des recommandations formulées dans ces groupes ont été mises en œuvre, en fin de compte, l'influence réelle de ces travaux sur les structures gouvernementales est demeurée marginale et les économies réalisées se sont avérées peu importantes.

Le Plan de modernisation 2004-2007

En 2004, la présidente du Conseil du trésor, M^me^ Jérôme-Forget, a rendu public le Plan de modernisation 2004-2007 (*Moderniser l'État*), comprenant notamment un processus de réévaluation systématique des organismes. La règle du remplacement d'un fonctionnaire sur deux lors d'un départ à la retraite est directement issue de ce plan.

❑ Quelques secteurs d'activité

Dans son examen de la façon dont on dépense dans le secteur public québécois, le comité s'est volontairement limité à quelques secteurs d'activité.

— Le comité a d'abord porté son attention sur la **santé**, en raison de l'importance des dépenses qui y sont consacrées.

— Le comité a également ciblé le secteur de l'**éducation** et les **grandes sociétés d'État commerciales** – principalement **Hydro-Québec**.

Un exercice analogue aurait pu toucher d'autres domaines de l'intervention de l'État, tel le secteur de la construction, où la problématique de la gestion des dépenses a fait l'objet de questionnements l'automne dernier.

— Le comité a complété cette analyse des façons de dépenser en examinant les **règles globales** applicables aux dépenses pour assurer la discipline budgétaire.

❑ Deux principes

Malgré ses limites, cet examen a permis de dégager un certain nombre de constats, à partir desquels le comité a formulé les deux principes qui devraient dicter les efforts à engager pour mieux dépenser l'argent consacré aux services publics.

Pour le comité, il faut à la fois :

— **mieux évaluer notre performance**;

— **inciter davantage les gestionnaires à bien performer**.

Le comité est convaincu qu'il sera ainsi possible de réduire les dépenses en maintenant les services, ou de répondre à la croissance des besoins en contrôlant l'évolution des coûts.

1.1 LA FAÇON DONT ON DÉPENSE AU QUÉBEC

Dans cet éclairage sur la façon dont on dépense au Québec, il était normal que le comité porte d'abord son attention sur la santé. L'importance des dépenses de santé et leur croissance continue constituent l'une des problématiques majeures des finances publiques.

Il ne faut pas oublier qu'il y a trente ans, c'est l'éducation et non la santé qui était le premier poste budgétaire de l'État québécois. L'éducation représentait alors plus du tiers du total des dépenses de programmes.

La santé a remplacé l'éducation au premier rang des dépenses en 1983-1984. En 2009-2010, la santé occupe 45 % des dépenses de programmes de l'État québécois[9]. Sa part dans les dépenses de programmes pourrait dépasser 50 % dans moins de dix ans.

1.1.1 Le secteur de la santé

Le secteur de la santé a fait l'objet d'un grand nombre d'analyses et de rapports. La dernière analyse concernant les façons de dépenser dans le secteur de la santé a été effectuée dans le cadre du Groupe de travail sur le financement du système de santé, présidé par M. Claude Castonguay[10].

Le sort fait au rapport issu des travaux de ce groupe illustre le phénomène souligné précédemment. Le rapport a multiplié les exemples et suggestions concernant les meilleures façons de dépenser, en comparant ce qui se fait encore au Québec aux initiatives engagées dans un certain nombre de pays développés.

Ces suggestions n'ont pas été étudiées de façon sérieuse : le rejet des recommandations du rapport concernant le rôle du privé et le financement des coûts (augmentation de la TVQ et affectation du produit de cette augmentation à la santé) a entraîné le non-examen des recommandations s'adressant aux façons de dépenser.

Le comité souhaite y revenir : les analyses du groupe de travail concernant la façon de dépenser n'ont jamais été aussi pertinentes, et elles s'appuient sur des expériences étrangères qui ont porté fruit.

---

9 Voir *ibid.*, page 41.

10 *En avoir pour notre argent*, rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, Québec, février 2008.

Des efforts répétés pour améliorer le fonctionnement et le financement du système de santé

Au fil des années, plusieurs comités et groupes de travail se sont penchés sur l'amélioration et le financement du système de santé et ont fait diverses recommandations dont une bonne part est restée sans suite.

Au Québec

1988 – La Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (commission Rochon) dépose son rapport, formulant un constat sévère sur la gestion du système et présentant des recommandations pour améliorer son fonctionnement.

1991 – L'ex-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Marc-Yvan Côté, rend public le document *Un financement équitable à la mesure de nos moyens*. Dans son rapport, l'ex-ministre appelle à la responsabilisation des citoyens dans leur consommation des services de santé afin de réduire la pression sur les finances publiques.

1998 – Le comité Arpin avait pour mandat de faire le point sur la complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé. Le groupe de travail recommande le maintien des mécanismes actuels en vertu desquels les médecins ne peuvent offrir sur le marché des services médicaux déjà assurés par le régime public de santé sans s'être entièrement désengagés du régime public d'assurance maladie. Le groupe de travail propose cependant que l'on développe le partenariat entre les secteurs public et privé.

2000 – Le Comité pour la révision du Cadre de référence sur les services à domicile remet au gouvernement son rapport intitulé *Politique de soutien à domicile des personnes ayant des incapacités et de soutien aux proches*, connu sous le nom du rapport du comité Anctil. Le rapport recommande de rehausser les dépenses en soutien à domicile de 20 % par année, au cours des trois prochaines années, et de ne pas assujettir les services de soutien à domicile à une enveloppe fermée.

2001 – La Commission d'étude sur la santé et les services sociaux, présidée par M. Michel Clair, rend public le rapport *Les solutions émergentes*, qui recommande notamment de réorganiser la prestation des soins de première ligne grâce à la création de groupes de médecine de famille formés de six à dix médecins et accessibles aux patients 24 heures par jour, sept jours par semaine, ainsi que de créer un fonds d'assurance contre la « perte d'autonomie », financé par les contribuables, et de mettre en place un réseau intégré de services pour les personnes âgées en perte d'autonomie.

2002 – Le Comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) dépose son rapport. Le comité propose un nouveau mode de budgétisation des centres hospitaliers afin de mieux refléter l'évolution du volume et de la lourdeur de la clientèle et de favoriser la performance relative des établissements, tout en visant le maintien d'un contrôle adéquat des budgets alloués.

2004 – Le Groupe de travail ministériel sur le cancer dépose son rapport (rapport Deschênes) et recommande de déployer une organisation de services intégrés, d'optimiser les pratiques cliniques, d'assurer une amélioration continue de la qualité de la prestation de soins et d'instaurer une gouverne unifiée de la lutte contre le cancer.

2005 – Le Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec, présidé par M. Jacques Ménard, rend public le rapport *Pour sortir de l'impasse, la solidarité entre nos générations*. Le comité propose des solutions pour financer le système de santé québécois, notamment en accordant une plus grande place au secteur privé tout en maintenant un financement strictement public, en créant une assurance-vieillesse contre la perte d'autonomie, en augmentant les tarifs d'électricité pour rembourser la dette et en augmentant la TVQ pour financer le manque à gagner à court terme.

2008 – Le Groupe de travail sur le financement du système de santé, présidé par M. Claude Castonguay, dépose un rapport au titre évocateur : *En avoir pour notre argent*. Le groupe de travail souligne « *que le Québec doit assurer la pérennité du système public de santé en augmentant sa productivité et en ajustant la croissance des dépenses publiques de santé au taux de croissance de la richesse collective, et cela, tout en améliorant l'accès aux soins et la qualité des services* ».

Au Canada

1984 – La Loi canadienne sur la santé est adoptée. Par le truchement de cette loi, et en rendant conditionnelle sa contribution financière aux systèmes de santé provinciaux, le gouvernement fédéral impose que certaines exigences soient respectées par les provinces et les territoires, comme l'accès universel et gratuit aux soins de santé assurés couverts par le régime public.

2002 – La Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, présidée par Roy Romanow, dépose son rapport final intitulé *Guidé par nos valeurs : l'avenir des soins de santé au Canada*. Le rapport recommande de donner plus de poids à la Loi canadienne sur la santé, d'injecter 8,5 milliards de dollars supplémentaires avant 2004 dans le système de santé et de hausser de 25 % le financement du gouvernement fédéral en santé avant 2005-2006. De plus, la commission encourage la création d'un conseil de santé du Canada et suggère la mise en place d'un système national de dossiers électroniques personnels en santé.

2002 – Le Comité d'étude sur le système de soins de santé au Canada, présidé par Michael J. L Kirby, dépose six rapports. Le comité recommande au gouvernement fédéral d'injecter chaque année cinq milliards de dollars dans les soins de santé pour assurer la viabilité financière du système. Cette somme serait financée par une prime nationale d'assurance-santé dont le montant varierait en fonction du revenu des particuliers.

Deux exemples tirés du rapport semblent particulièrement illustratifs à cet égard :

— Le premier exemple concerne les structures de gestion de notre système de santé.

— Le deuxième exemple a trait à la façon dont les budgets sont alloués dans le réseau.

❑ Les structures de gestion de notre système de santé

Les structures de gestion de notre système de santé se caractérisent d'abord par la très forte centralisation du processus de décision.

— Le ministère de la Santé et des Services sociaux est activement engagé dans la micro-gestion du système. Par exemple, l'accord du ministre est requis pour l'ouverture d'un groupe de médecine de famille ou d'un centre médical spécialisé.

— La législation et la réglementation québécoises imposent aux gestionnaires, à tous les niveaux, un cadre rigide et détaillé. Tous les processus sont imprégnés d'une culture qui procède du haut vers le bas.

Autre problème, le système de santé québécois juxtapose une structure centrale importante et une structure régionale elle-même fort développée.

— La structure centrale compte environ 900 fonctionnaires, répartis en sept directions et près d'une vingtaine d'unités administratives, couvrant tous les aspects de la santé et des services sociaux.

— La structure en région comprend 15 agences de la santé et des services sociaux, auxquelles s'ajoutent trois autres organisations régionales. Des responsabilités régionales sont également confiées aux 95 centres de santé et de services sociaux (CSSS).

Cette double structure a un coût direct non négligeable, estimé en 2009 à près de 600 millions de dollars par année. Elle a surtout un impact sur le fonctionnement du système, qu'elle alourdit de façon considérable : les rôles respectifs ne sont pas clairement répartis, et il existe des chevauchements entre l'administration centrale et les agences régionales.

Comme le souligne le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, de façon générale, les pays de l'OCDE ont opté pour un ministère fort et des structures régionales légères, ou à l'inverse pour un ministère léger et une structure régionale plus élaborée[11]. Le Québec fait les deux.

---

11 *Ibid.*, page 165.

❑ L'allocation des budgets dans le réseau

Le deuxième exemple retenu par le comité concerne l'allocation des budgets dans le réseau.

■ Une méthode historique, tenant compte des caractéristiques de la population

Les budgets sont alloués par le ministère aux agences régionales selon une méthode dite historique, qui évolue actuellement vers une approche tenant compte des caractéristiques de la population.

Des règles analogues s'appliquent aux budgets alloués aux établissements – c'est-à-dire aux hôpitaux et aux CSSS – par les agences régionales. Pour l'essentiel, les agences régionales allouent leurs ressources aux établissements selon une méthode également historique. De nouvelles approches commencent à faire leur apparition, fondées sur les caractéristiques de la population.

La méthode historique comporte plusieurs avantages :

— Elle est simple à administrer.

— Elle assure aux établissements un financement stable et prévisible.

Cette méthode a cependant deux effets pervers :

— Le mode de budgétisation fondé sur une approche historique n'incite pas les hôpitaux et les CSSS à soigner davantage de patients.

— La méthode historique ne prend pas en considération la performance des établissements. Elle ne les encourage pas à améliorer l'efficience et la qualité des soins.

L'introduction d'approches tenant compte des caractéristiques de la population permet de réduire les iniquités entre les établissements et les régions. Ces approches ne comportent cependant aucun incitatif pour accroître la performance des établissements, sauf quelques rares exceptions[12].

---

12 Depuis quelques années, les budgets alloués aux agences régionales par le ministère prennent en compte certains éléments de performance. En pratique, cependant, cette démarche reste très limitée. De plus, le ministère n'a pas de garantie que cette prise en compte de la performance est répercutée par les agences régionales sur les établissements.

■ Un progrès à apporter : le financement fondé sur l'activité

Des progrès considérables pourraient être accomplis dans la façon dont les budgets sont alloués, si l'on adoptait comme règle un mode d'allocation budgétaire tenant compte des activités réellement accomplies et encourageant ainsi l'efficacité – à l'image de ce qui se fait ailleurs.

Dans le financement fondé sur l'activité, les ressources des établissements ne sont plus fixées a priori par le gouvernement. Elles sont fonction des activités médicales réellement effectuées.

— Il s'agit d'un financement public axé sur les patients, lesquels sont considérés comme une source de revenus plutôt que comme une cause de dépenses.

— Ce mode de financement donne ainsi aux patients le pouvoir d'orienter le changement dans la direction souhaitée, grâce aux choix qu'ils effectuent en fréquentant un établissement plutôt qu'un autre.

Le financement selon l'activité est déjà utilisé dans plusieurs pays développés, dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. L'adoption de ce mode de financement nécessite cependant un changement radical de culture :

> *« La logique de la demande de moyens financiers à la tutelle est abandonnée au profit d'une logique de résultat, dont l'établissement est responsable*[13]. »

Le système de santé français mise sur la responsabilisation et la concurrence

L'Organisation mondiale de la santé a classé le système de santé français comme le plus performant en termes de dispensation et d'organisation des soins de santé.

Les listes d'attente et les pénuries de médecins ou d'infirmières sont quasi inexistantes. Très contrôlé, le système de santé français fait une grande place à la responsabilité financière des assurés, au secteur privé pour la prestation des soins, à la concurrence et à l'efficacité de gestion.

Par exemple, la France a introduit le financement selon l'activité comme principal mode de financement des hôpitaux publics et privés.

- Le financement selon l'activité vise à fonder l'allocation des ressources aux établissements de santé publics et privés sur la nature et le volume des activités réalisées.
- Ce mode de financement, adopté dans une vingtaine de pays, vise à améliorer l'efficience dans la prestation des soins et la transparence dans l'utilisation des ressources.
- Comparativement au système de la dotation globale (sur une base historique ou populationnelle), le financement selon l'activité donne aux établissements plus de liberté et de responsabilité en allégeant les contraintes et les procédures et en les incitant à optimiser l'utilisation de leurs ressources.

13 Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la Commission des Affaires sociales sur la gestion de l'hôpital, Rapport d'information n°403 (2007-2008), Sénat français, juin 2008.

■ La rémunération à l'acte : un financement fondé sur l'activité

Il faut noter que le secteur de la santé québécois connaît déjà un mode de financement tenant compte des activités. On fait ici allusion à la rémunération des médecins, calculée en fonction des actes effectués.

Sur le plan de la gestion, la rémunération à l'acte est le principal outil à la disposition du gouvernement pour bien dépenser l'argent consacré au paiement des médecins. Comme tous les individus, les médecins réagissent en effet rapidement et directement à la rémunération qu'ils reçoivent et aux incitations qu'elle comprend.

La difficulté ici provient du fait que depuis sa mise en place au début des années 1960, le système n'a pas vraiment évolué. Il faudrait pourtant que la valeur relative des actes et le système lui-même tiennent compte des avancées technologiques, ainsi que des modifications des besoins et du profil pathologique des patients résultant du vieillissement de la population.

L'informatisation des cabinets de médecins : une autre illustration du retard du Québec dans la façon de dépenser

Le niveau d'informatisation des cabinets médicaux fournit un autre exemple du retard pris par le Québec dans la façon de dépenser, au sein du secteur de la santé.

L'utilisation de l'informatique pour les dossiers médicaux

Au Canada, seulement 23 % des cabinets de médecins sont dotés d'un dossier médical électronique, comparativement à 89 % au Royaume-Uni et à 98 % aux Pays-Bas[1].

Au Québec, 81 % des médecins de famille ont encore uniquement des dossiers médicaux en version papier. Moins de 2 % des médecins de famille disposent de dossiers patients complètement informatisés. Ces résultats placent le Québec loin derrière des provinces comme la Colombie-Britannique ou l'Ontario, où environ 13 % des médecins de famille travaillent uniquement avec des dossiers informatisés. Cette proportion atteint 33 % en Alberta[2].

L'expérience danoise

Au Danemark, 97 % des médecins délivrent des ordonnances électroniques. Cette proportion atteint 71 % aux Pays-Bas et 81 % en Suède[3].

L'utilisation par le Danemark des possibilités offertes par l'informatisation a été très rentable. Selon une étude effectuée en 2006[4], cette initiative permet de réaliser chaque année des économies de 872 millions d'Euros.

1. Karen Davis *et al.*, « Health Information Technology and Physician Perceptions of Quality of Care and Satisfaction », *Health Policy*, nº 90, 2008.
2. Sondage national des médecins, 2007, http://www.nationalphysiciansurvey.ca/nps/2007_Survey/2007nps-f.asp, page consultée en janvier 2010.
3. Dobrev A. *et al.*, *Benchmarking ICT Use among General Practitioners in Europe: Final Report*. European Commission, Information Society and Media Directorate General, April 2008.
4. Jonathan Edwards, *Case Study : Denmark's Achievements with Healthcare Information Exchange*, Gartner Inc., 2006.

❑ Le système de santé québécois n'encourage pas la performance

Les deux exemples présentés par le comité illustrent un point fondamental : il existe peu d'incitatifs dans le système de santé québécois pour en améliorer la performance. Le patient est considéré comme une dépense et non comme un revenu.

Cela explique les difficultés persistantes du système, malgré les sommes considérables qui y sont injectées année après année. Les budgets ne cessent d'augmenter, alors que l'accessibilité aux soins reste toujours aussi problématique et les délais importants.

❑ Il est possible de mieux gérer le système de santé

Comme on le constate, de nombreuses voies sont à notre disposition pour mieux gérer le système de santé :

— On peut y parvenir en allégeant nos structures administratives.

— Il est également possible d'améliorer la gestion du système de santé québécois en modernisant nos méthodes d'allocation budgétaire et en utilisant des incitatifs permettant d'accroître la productivité.

Cela signifie que l'on peut ainsi contrôler au moins une partie de la hausse des coûts – et cela, sans remettre en cause le financement public ni le panier des services offerts à la population.

1.1.2 Le secteur de l'éducation

Le secteur de l'éducation constitue le deuxième service public en importance offert par l'État québécois, après la santé.

On constate que pour ce qui est de la gestion des fonds publics, le secteur de l'éducation n'a pas fait l'objet d'autant de rapports que le secteur de la santé[14], et que surtout, la plupart des rapports n'ont pas porté sur la performance du système[15].

❑ Quelques constats

Les quelques analyses disponibles permettent cependant de dégager certains constats.

■ La juxtaposition de structures centrales et régionales

Tout comme dans la santé, le système de l'éducation est doté à la fois d'une imposante structure centrale et d'une structure en région très développée.

— Au niveau primaire et secondaire, les commissions scolaires jouent un rôle analogue à celui des agences dans le secteur de la santé.

— De la même façon que dans la santé, la coexistence de deux structures administratives importantes représente un coût direct élevé et alourdit le fonctionnement du système de façon significative.

---

14 Au cours des quinze dernières années, quatre rapports ont marqué les réflexions concernant le système d'éducation québécois. Il s'agit du rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation 1995-1996, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires* (octobre 1996), du rapport final de la Commission de l'éducation à la suite de la Consultation générale sur les enjeux entourant l'accessibilité et le financement des universités au Québec (juin 2004), de *L'éducation : l'avenir du Québec. Rapport sur l'accès à l'éducation* (octobre 2005) et de *Les modes de financement de l'éducation : rapport intégrateur faisant suite aux travaux d'experts chercheurs* (juin 2007). Ces rapports ont traité de l'amélioration de l'accès à l'éducation et du financement du système d'éducation québécois, particulièrement au chapitre de l'enseignement universitaire.

15 Deux autres rapports ont abordé plus précisément la performance du système d'éducation. Il s'agit de *Les études secondaires et postsecondaires : propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation au Québec* (septembre 2003), préparé par M. Denis Bédard à la demande de la Fédération des commissions scolaires du Québec, et du rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, *Savoir pour pouvoir* (mars 2009), élaboré sous la direction de M. Jacques Ménard.

■ Un point positif : un financement fondé sur l'activité

Par contre, et ce constat différencie le système de l'éducation de celui de la santé, le mode d'allocation des budgets est fondé sur l'activité. Dans le secteur de l'éducation, le financement public suit l'élève ou l'étudiant. Les élèves et les étudiants sont considérés comme une source de revenus plutôt que comme une cause de dépenses.

On a souligné précédemment les avantages d'un mode d'allocation des budgets fondé sur l'activité : ce mode de financement donne aux élèves – et à leurs parents – ou aux étudiants la possibilité d'influer sur la gestion. Il existe ainsi un incitatif pour encourager les gestionnaires à améliorer la qualité de la gestion. Si les élèves ou les étudiants ne sont pas satisfaits de l'enseignement qui leur est offert, ils changeront d'établissement – avec le financement public qui est attaché à leur présence.

Cela ne signifie pas que le mode d'allocation des fonds publics, dans le secteur de l'éducation, soit exempt de toute critique. Dans les universités, par exemple, la formule employée pour définir le financement des différentes formations résulte en pratique de négociations stratégiques entre les universités et le gouvernement, car elle est appliquée dans le cadre d'une enveloppe fermée. Elle contient ainsi une bonne dose d'arbitraire. Dans les collèges comme dans les universités, des efforts devraient être consentis afin de favoriser une meilleure adéquation entre l'éducation et le milieu du travail.

Globalement cependant, le secteur de l'éducation est fondé sur des modes d'allocation des ressources qui vont dans la bonne direction. Ces modes d'allocation ont d'autant plus d'impact qu'il existe des éléments importants de concurrence dans le secteur primaire et secondaire, ainsi qu'aux niveaux collégial et universitaire.

❑ Deux exemples

Le comité a porté son attention sur deux exemples illustrant la gestion des dépenses dans le système québécois de l'éducation – avec leurs points positifs et les améliorations qui pourraient y être apportées, par rapport à certaines expériences étrangères.

Ces exemples concernent :

— l'existence, surtout au niveau secondaire, d'un important secteur privé;

— l'évaluation des résultats.

■ Un avantage : la présence du secteur privé dans l'enseignement primaire et secondaire

La présence d'un important secteur privé d'enseignement, surtout au niveau secondaire, permet au Québec de bénéficier de l'émulation existant entre les deux systèmes.

— La coexistence d'un système public et d'un système privé introduit une concurrence qui bénéficie aux citoyens.

— La présence d'écoles privées force les écoles publiques à être inventives, afin de conserver leur clientèle.

— Cela joue également dans l'autre sens : les écoles publiques, par leurs initiatives, imposent aux écoles privées des critères de performance qui bénéficient aux élèves.

La coexistence du secteur public avec un secteur privé important et dynamique doit ainsi être considérée comme un atout, même si l'on reproche au secteur privé d'écrémer les élèves du secteur public.

■ Le cas de la Suède

Il faut souligner que la Suède est allée beaucoup plus loin dans cette direction.

La Suède a systématisé et généralisé la coexistence d'écoles privées et publiques, en finançant totalement le privé. En 1991-1992, au moment de l'introduction de la réforme, la Suède comptait 90 écoles privées, pour les élèves de six à 19 ans. En 2006-2007, le nombre d'écoles privées était passé à 900, soit dix fois plus en une quinzaine d'années.

La Suède a réussi en même temps à apporter une réponse convaincante au problème de l'accueil des étudiants difficiles.

Ce système a complètement métamorphosé le paysage scolaire suédois. Aujourd'hui, les citoyens ont accès à un vaste réseau d'établissements, publics et privés, offrant des programmes et des méthodes d'enseignement très variés.

— En accordant aux écoles une très grande liberté de gestion et de définition des méthodes pédagogiques, l'État leur a permis d'aménager des programmes scolaires novateurs.

— De plus, la gratuité du privé a favorisé l'essor de nouvelles écoles plus dynamiques dans des quartiers défavorisés.

Révolution scolaire en Suède :
gratuité, liberté pédagogique et concurrence entre le public et le privé

Depuis une quinzaine d'années, une véritable révolution scolaire s'est produite en Suède, non seulement sur les méthodes d'enseignement, mais également sur le mode de financement.

Comme les écoles publiques, les écoles privées conventionnées sont totalement gratuites. De plus, la Suède a mis en place le « chèque éducation » en vertu duquel les pouvoirs publics s'engagent à financer la scolarité des enfants, qu'elle soit dispensée par un établissement public ou privé. À chaque enfant est attribué un montant individuel destiné au financement de sa scolarité, de l'école maternelle au lycée inclus. Les écoles privées, une fois agréées par la Direction nationale de l'enseignement scolaire, sont ainsi financées par l'État et doivent en échange s'abstenir de demander des droits de scolarité. Elles sont toutefois autorisées à recevoir des donations privées.

Le principe est simple : le choix de l'école appartient aux parents et ils choisiront la meilleure école pour leurs enfants. Si l'école de quartier ne répond pas aux attentes des parents, ils peuvent opter pour une autre école, qu'elle soit publique ou privée.

Ce système vise à encourager la concurrence entre les écoles et à améliorer la qualité et la diversité de l'enseignement. Les établissements publics et les écoles privées sont incités à s'adapter à cette concurrence, car ceux qui attirent le plus d'élèves reçoivent le plus de financement.

■ L'évaluation des résultats

L'évaluation des résultats obtenus par les différentes clientèles du système d'éducation est cruciale, si l'on veut mesurer l'efficacité de l'enseignement offert.

Plusieurs évaluations des résultats du système d'éducation québécois, effectuées à intervalles réguliers, nous fournissent des éclairages contrastés.

▪ Le classement de *L'actualité*

Le classement des écoles, publié chaque année par le magazine *L'actualité*, constitue une illustration de la difficulté de procéder à des évaluations, même si cela correspond à une réelle demande des citoyens.

La publication annuelle de ce classement est une information très attendue, mais également controversée. Ce classement n'est pas produit par l'administration publique, mais il ne peut être réalisé sans son appui. En 2009-2010, la publication n'a pu avoir lieu, en l'absence des données indispensables provenant du ministère de l'Éducation.

L'évaluation de *L'actualité* a un grand retentissement, car elle s'applique au niveau secondaire, là où existe un secteur privé important, et donc une forte concurrence entre les institutions d'enseignement.

- **L'évaluation du PISA**

Une autre évaluation, de nature internationale celle-là, est cependant beaucoup moins contestée – en raison de son niveau plus global et des résultats qu'y obtiennent les étudiants québécois. Il s'agit du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), appliqué depuis 2000 par les pays membres de l'OCDE.

Les résultats qu'y obtiennent régulièrement les élèves du Québec confirment les qualités du système d'enseignement québécois.

TABLEAU 1

Classement des pays de l'OCDE(1) et position du Québec aux tests PISA(2), – 2006

	Mathématiques	Lecture	Sciences
1	Taïwan	Corée du Sud	Finlande
2	Finlande	Finlande	Hong Kong
3	Hong Kong	Hong Kong	Canada
4	Corée du Sud	Canada	**Québec**
	Québec	**Québec**	Taïwan
5	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	Estonie
6	Suisse	Irlande	Japon
7	Canada	Australie	Nouvelle-Zélande
8	Macao	Liechtenstein	Australie
9	Liechtenstein	Pologne	Pays-Bas
10	Japon	Pays-Bas	Corée du Sud
11	Nouvelle-Zélande	Suède	Liechtenstein
12	Belgique	Belgique	Slovénie
13	Australie	Estonie	Allemagne
14	Estonie	Suisse	Royaume-Uni
15	Danemark	Japon	République tchèque
16	République tchèque	Taïwan	Suisse
17	Islande	Allemagne	Autriche
18	Autriche	Royaume-Uni	Macao
19	Allemagne	Danemark	Belgique
20	Slovénie	Slovénie	Irlande

(1) Organisation de coopération et de développement économiques.
(2) Programme international pour le suivi des acquis des élèves.
Sources : OCDE, McKinsey & Compagnie. Tiré du rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, 2009.

Le PISA : un moyen d'évaluer l'enseignement primaire et secondaire

Le PISA

Depuis 2000, les pays membres de l'OCDE ont mis en œuvre le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), afin de fournir des indicateurs internationaux sur les connaissances et les compétences des élèves de 15 ans. Le PISA mesure les résultats des jeunes dans trois domaines, soit les mathématiques, la lecture et les sciences en mettant l'accent sur ce que les élèves peuvent accomplir avec ce qu'ils ont appris à l'école, à la maison et dans leur collectivité.

Le PISA 2006 a permis d'évaluer la performance des élèves de 57 pays, y compris les 30 pays membres de l'OCDE. Au Canada, environ 22 000 élèves âgés de 15 ans provenant de quelque 1 000 écoles ont pris part au programme. Un vaste échantillon a été sélectionné afin de pouvoir produire des données tant à l'échelle canadienne qu'à celle des provinces.

Parmi les meilleurs dans le monde... et au Canada!

Les élèves canadiens et québécois se classent parmi les meilleurs dans le monde, et ce, peu importe le domaine évalué par le PISA (mathématiques, lecture ou sciences) devançant des pays comme l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suisse.

Le PISA 2006 a révélé que le Canada se classait au septième rang pour les mathématiques, au quatrième pour la lecture et au troisième pour les sciences. Quant au Québec, il n'est dépassé que par Taïwan, la Finlande, Hong Kong et la Corée du Sud pour les mathématiques, les élèves québécois se classant bons premiers parmi les provinces canadiennes.

En lecture, le Québec obtient un pointage égal à la moyenne canadienne, ce qui le place juste après la Corée du Sud, la Finlande et Hong Kong.

En sciences, la performance québécoise doit également être soulignée. Au Canada, les élèves québécois ne sont devancés que par l'Alberta et l'Ontario. Au sein de l'OCDE, le Québec se classe en tête de liste, après la Finlande, Hong Kong et le Canada.

Un moyen parmi d'autres

Bien que le PISA demeure restreint dans l'appréciation des connaissances et des compétences des jeunes de 15 ans (sciences, lecture ou mathématiques), il n'en demeure pas moins qu'il constitue un moyen crédible et nécessaire à l'évaluation de l'efficacité de l'enseignement primaire et secondaire au Québec, particulièrement dans une ère de concurrence économique globalisée.

Au même titre qu'une analyse des causes du décrochage ou du faible taux de diplomation, le PISA doit s'inscrire dans toute démarche de détermination des moyens à prendre pour accroître l'efficience de l'enseignement au Québec.

- **La mesure des taux de diplomation au secondaire**

Dans le secteur de l'éducation, on dispose d'une autre évaluation des résultats avec la mesure des taux de diplomation.

Ici, les constats sont beaucoup moins favorables au système québécois.

— Pour la période 2005-2008, le Québec se situe au 9e rang, au sein du Canada, pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires dans les délais prescrits, et cela bien qu'un tel diplôme nécessite une année de moins d'études dans le cas du Québec. Le Québec occupait le 7e rang en 1997.

— Le Canada lui-même n'occupe que le 16e rang sur 30 au sein de l'OCDE, selon les données de 2005-2006.

TABLEAU 2

Classement des pays de l'OCDE et des provinces canadiennes pour ce qui est du taux de diplomation
(en pourcentage)

	Classement des pays de l'OCDE* % de la population ayant obtenu l'équivalent d'un DES ou DEP dans les délais prescrits 2005-2006**	**Classement des provinces canadiennes*** Taux de diplomation, population âgée de 20 à 34 ans 2005-2006 à 2007-2008**
1	Allemagne	Colombie-Britannique
2	Grèce	Ontario
3	Finlande	Nouveau-Brunswick
4	Corée du Sud	Nouvelle-Écosse
5	Japon	Saskatchewan
6	Norvège	Terre-Neuve-et-Labrador
7	Islande	Île-du-Prince-Édouard
8	République tchèque	Alberta
9	Suisse	**Québec**
10	Royaume-Uni	Manitoba
16	**Canada**	
18	États-Unis	
28	France	

* OECD Education Outlook 2008; données pour les années 2005-2006.
** Diplôme d'études secondaires ou Diplôme d'études professionnelles.
*** Statistique Canada, moyenne pour les années scolaires 2005-2006 à 2007-2008.
Sources : OCDE, Statistique Canada et McKinsey & Compagnie. Tiré du rapport du Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, 2009.

- **Le décrochage scolaire**

La problématique du décrochage scolaire soulève également des questions d'évaluation.

Le décrochage scolaire constitue un véritable problème social, qui va au-delà des questions de budgétisation et de gestion du secteur de l'éducation.

En mars 2009, le Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, présidé par M. Jacques Ménard, a publié un rapport faisant le point sur la question et sur les initiatives à prendre afin d'apporter des solutions aux difficultés actuelles[16].

Ce rapport souligne l'importance de disposer d'évaluations de l'efficacité des programmes existants.

On y lit en effet :

> « [...] *l'abondance de programmes et d'initiatives* [qui agissent de près ou de loin sur la persévérance scolaire] *soulève la question de leur efficacité. Souffre-t-on d'un manque d'intensité dans l'action? Nos pratiques sont-elles les bonnes? Le manque généralisé de mesure des résultats dans le domaine de la persévérance scolaire au Québec ne nous permet pas de répondre à ces questions de manière probante*[17]. »

❑ Des façons de dépenser qui vont dans la bonne direction

En conclusion, le comité constate qu'à plusieurs égards, les façons de dépenser les fonds publics dans le secteur de l'éducation vont dans la bonne direction. Elles sont plus susceptibles de réduire les coûts et d'améliorer la performance que dans le secteur de la santé.

— L'allocation des ressources est effectuée en fonction des activités et l'argent suit le client – soit ici, l'élève (et ses parents) ou l'étudiant.

— La concurrence avec un secteur privé important a également pour effet de stimuler l'innovation et la performance.

— Plusieurs évaluations des résultats obtenus sont encourageantes, même si les questions du décrochage scolaire et de la diplomation demeurent préoccupantes.

Par contre, sur le plan des structures, le secteur de l'éducation est géré par un système lourd au central comme dans les régions. On retrouve ici le problème déjà identifié pour le secteur de la santé.

---

16 Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, *op. cit.*

17 *Ibid.*, page 22.

1.1.3 Les sociétés d'État commerciales

Dans cette réflexion concernant les progrès à faire afin de mieux dépenser les ressources consacrées aux services publics, on doit intégrer les sociétés d'État commerciales.

Pour illustrer ce qu'il est possible de faire, le comité souhaitait analyser la performance et les résultats obtenus par trois des plus grandes sociétés d'État québécoises, la Société des alcools du Québec, Loto-Québec et Hydro-Québec.

— Ces trois sociétés ont comme point commun d'être des sociétés commerciales et de disposer d'un monopole total ou partiel dans leur secteur d'activité.

— La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, adoptée le 14 décembre 2006, et à laquelle sont assujetties la Société des alcools du Québec et Loto-Québec, prévoit que le vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, une firme indépendante doit réaliser, tous les trois ans, des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de ces sociétés, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires. La Loi sur Hydro-Québec comporte des dispositions analogues.

— Le comité constate que dans le cas de la Société des alcools du Québec et de Loto-Québec, on ne dispose pas encore de mesure rigoureuse et complète de l'efficacité des organismes, par rapport à des organismes publics ou privés exerçant les mêmes activités dans des juridictions voisines.

❑ L'étalonnage d'Hydro-Québec : des résultats décevants

Dans le cas d'Hydro-Québec, on a accès à certaines informations permettant de mesurer des éléments de la performance de la société d'État.

Pour ce qui est du transport et des lignes de transport, la performance d'Hydro-Québec Trans-Énergie est égale ou supérieure à la moyenne de la performance des participants à l'étalonnage.

Dans le cas de la distribution, les résultats d'Hydro-Québec Distribution sont beaucoup moins bons.

— L'étalonnage est effectué à partir d'un ensemble d'indicateurs mesurant les coûts et la continuité de service. Globalement, Hydro-Québec Distribution s'est classée au 9e rang sur 14 en 2007 (date de la dernière évaluation effectuée).

— On constate une amélioration par rapport aux années précédentes (Hydro-Québec Distribution s'était classée 16e sur 18 en 2006 et 17e sur 19 en 2005). Les résultats restent cependant décevants, puisque ceux de 2007 placent Hydro-Québec dans le troisième quartile, c'est-à-dire le troisième quart des différentes entreprises comparées.

— Si on prend comme exemple l'une des activités faisant l'objet de l'étalonnage, soit les services à la clientèle, on constate que la performance d'Hydro-Québec Distribution est inférieure à la moyenne. Dans ce seul cas, Hydro-Québec Distribution aurait réalisé des économies annuelles de 60 millions de dollars si la société avait eu des coûts par abonnement comparables à ceux des entreprises les plus efficaces.

❑ Des gains pour le consommateur comme pour le contribuable

L'exemple d'Hydro-Québec amène plusieurs commentaires.

— L'étalonnage des sociétés d'État commerciales est fondamental : il permet d'évaluer de façon crédible les résultats de ces sociétés d'État, quant à la qualité de leur gestion.

— Les implications sur la façon de dépenser l'argent public sont directes et concrètes : dans le cas d'Hydro-Québec, on constate que de meilleurs résultats permettraient d'accroître les revenus perçus par l'État actionnaire – ou de réduire les besoins de financement qui se traduisent en tarifs plus élevés pour les consommateurs.

— Les résultats de l'étalonnage d'Hydro-Québec déjà obtenus auraient dû se traduire sur le plan des exigences transmises à la société d'État quant à sa gestion. Cela ne semble pas avoir été le cas.

— Il faut espérer par ailleurs que des méthodes analogues d'évaluation seront un jour disponibles pour la Société des alcools du Québec et Loto-Québec – avec les mêmes implications.

Étalonnage externe à Hydro-Québec

La Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q. H-5) prévoit que la Société effectue des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, incluant de l'étalonnage avec des entreprises similaires réalisé par une firme indépendante tous les trois ans.

Hydro-Québec Distribution

Depuis au moins 2003, Hydro-Québec Distribution, de même qu'Hydro-Québec Trans-Énergie, effectuent de l'étalonnage pour leurs activités, afin d'identifier les écarts qui existent entre elles et des entreprises comparables. En 2008, Hydro-Québec Distribution a participé à deux programmes distincts d'étalonnage de la firme First Quartile Consulting, l'un visant les activités de réseau de distribution (le programme *Transmission & Distribution*) et l'autre les activités de services à la clientèle (le programme *Customer Service*).

L'étalonnage relatif au réseau de distribution démontre que malgré une amélioration de son classement global en 2007 (9e sur 14) comparativement à 2006 (16e sur 18), Hydro-Québec Distribution demeure toujours moins performante que la majorité des autres entreprises comparables.

Classement d'Hydro-Québec Distribution de 2004 à 2007(1) – Volet Transmission et distribution

	2004	2005	2006	2007
	Rang sur 27	Rang sur 19	Rang sur 18	Rang sur 14
Classement global	17	17	16	9
Coûts	13-15	11-13	6-10	9
Continuité	13-14	12-14	12	9
Sécurité	22-23	18	17	n.d.

(1) Étalonnage effectué par PA Consulting pour les années 2004 à 2006 et par 1QC pour 2007.
Source : HQD-7, document 2 déposé par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie.

Ce classement ne permet toutefois pas d'évaluer les économies qu'Hydro-Québec Distribution pourrait réaliser pour ses activités de réseau de distribution si elle avait des coûts comparables aux entreprises les plus performantes. Toutefois, les résultats de l'étalonnage pour le service à la clientèle indiquent, quant à eux, que si Hydro-Québec Distribution avait des coûts par abonnement comparables aux entreprises les plus performantes, ce sont des économies évaluées à environ 60 millions de dollars qu'elle aurait réalisées en 2005 et en 2007.

Par ailleurs, les autres éléments de l'étalonnage pour le service à la clientèle indiquent un recul de la performance du service téléphonique d'Hydro-Québec Distribution en 2007, contribuant ainsi à un classement parmi les entreprises les moins performantes.

1.1.4 Les règles budgétaires globales

Dans tous les pays développés, les façons de dépenser sont encadrées de règles globales applicables à l'ensemble du budget du gouvernement. Ces règles sont nécessaires pour encadrer la gestion budgétaire du gouvernement.

Elles ne peuvent cependant remplacer de nouvelles façons de faire pour ce qui est des dépenses : elles se placent à un autre niveau et viennent plutôt encadrer et conforter la bonne gestion d'ensemble des finances publiques.

❑ Le but : forcer à respecter des cibles budgétaires prédéterminées

Les règles globales applicables à l'ensemble du budget du gouvernement prennent en général la forme de lois. Elles ont pour but – et pour résultat – de contraindre le gouvernement concerné, en le forçant à respecter des cibles budgétaires prédéterminées.

La Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, adoptée au Québec en 1996, devenue depuis la Loi sur l'équilibre budgétaire, est l'exemple d'une règle de cette nature, utilisant comme cible l'équilibre entre les revenus et les dépenses.

❑ Des exemples de règles

Dans plusieurs pays d'Europe, d'autres règles ont été retenues.

— Au Royaume-Uni, la règle consiste à maintenir l'équilibre pendant la durée d'un cycle économique.

— En Suède, le gouvernement s'est doté d'une règle visant à maintenir un excédent budgétaire moyen de 1 % du PIB durant le cycle économique.

— En Suisse, en vertu de la règle du frein à l'endettement, les comptes de la Confédération doivent être maintenus à l'équilibre sur l'ensemble d'un cycle économique.

— En Allemagne, la règle est la même qu'au Québec : l'équilibre doit être maintenu chaque année.

— Par ailleurs, l'Allemagne et le Royaume-Uni n'autorisent le recours aux déficits que pour les dépenses d'investissement.

D'autres règles globales sont appliquées au Québec, soit :

— le remplacement d'un fonctionnaire sur deux à la suite d'un départ à la retraite,

— la règle concernant l'entretien des infrastructures (des fonds doivent être affectés au maintien des actifs et à la résorption du déficit d'entretien).

Ces règles globales se sont avérées essentielles pour forcer un contrôle des dépenses.

Les Pays-Bas, pour leur part, ajoutent aux règles globales des exigences sectorielles.

— La règle est de maintenir l'équilibre budgétaire pendant la durée complète du mandat d'un gouvernement.

— Le gouvernement doit définir un cadre budgétaire pluriannuel limitant les dépenses réelles de chaque grand secteur (budget central, santé, sécurité sociale).

— Les dépenses doivent respecter des plafonds fixés pour la durée du mandat du gouvernement.

— Chaque ministère connaît ses objectifs de dépenses à moyen terme. Les responsables peuvent s'attacher à la qualité des dépenses plutôt qu'à leur volume.

Comme les Pays-Bas, d'autres pays et d'autres gouvernements au Canada tel que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique déposent dans leur budget des prévisions de dépenses par ministère sur plusieurs années.

❑ Des progrès possibles

Les règles globales utilisées au Québec pourraient être plus imaginatives et définir des exigences pluriannuelles ou sectorielles – à l'exemple des nouvelles règles appliquées aux Pays-Bas.

Il s'agit d'ailleurs d'une suggestion formulée par l'OCDE[18].

---

18 OCDE. *Panorama des administrations publiques 2009*, page 96.

Mieux dépenser l'argent public : on peut y parvenir

Les exemples présentés précédemment démontrent qu'il existe beaucoup de possibilités de mieux dépenser l'argent public sans remettre en cause les services offerts à la population.

Sans être exhaustif, le comité a présenté des exemples de ces possibilités en abordant successivement la façon dont les services sont offerts dans le secteur de la santé et dans le secteur de l'éducation, ainsi qu'au sein d'une société d'État commerciale, soit Hydro-Québec.

Les constats que l'on en tire concernent d'abord les structures, et cela n'est pas nouveau : le plus souvent, et particulièrement dans le secteur de la santé, les structures sont lourdes et laissent peu de place à l'initiative des gestionnaires.

Les constats s'appliquent aussi à certaines façons de faire, sur lesquelles le comité souhaite insister :

— Les évaluations sont trop peu nombreuses. Quand elles sont effectuées, elles n'ont pas d'application budgétaire.

— Il n'y a pas de véritable encouragement à la performance, ce qui est pourtant essentiel lorsque les gestionnaires sont placés dans une situation où la concurrence ne fournit pas l'émulation nécessaire.

À partir de ces deux constats, le comité propose deux règles que le gouvernement devrait édicter sous forme de principes, afin de mieux dépenser l'argent public.

Ces principes concernent respectivement :

— l'évaluation des programmes;

— l'encouragement à la bonne gestion.

1.2 DEUX PRINCIPES

Le comité est convaincu que nous pouvons améliorer nos façons de faire, pour ce qui est des dépenses publiques, en appliquant deux principes permettant à la fois de mieux évaluer notre performance et de stimuler davantage les gestionnaires à mieux performer – et cela, sans remettre en cause le panier de services.

Ces principes pourraient s'énoncer ainsi :

— Il faut généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes.

— Il faut également encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence.

1.2.1 Premier principe : généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes

Le premier principe proposé par le comité en matière de dépenses publiques signifie qu'il faut mettre en place un processus de révision de l'efficacité des programmes plus crédible et plus objectif, afin de dépolitiser le processus d'évaluation de la performance des programmes. Ce processus de révision doit avoir un impact effectif sur la façon de dépenser l'argent public.

Dans le discours inaugural prononcé au début de son mandat, le 20 janvier 2009, le président Obama a bien résumé le défi :

> « La question que nous nous posons aujourd'hui n'est pas de savoir si notre gouvernement est trop gros ou trop petit, mais s'il fonctionne [...] parmi nous, ceux qui gèrent l'argent public doivent en rendre compte, afin de dépenser avec sagesse, de corriger les mauvaises habitudes et de faire leur travail en pleine lumière. C'est ainsi que nous rétablirons la confiance entre le peuple et son gouvernement[19]. »

❑ Une évaluation indépendante

L'évaluation de la performance des programmes doit être indépendante. L'indépendance de l'évaluation permettra de protéger les politiciens contre les pressions provenant des prestataires de services qui refusent une telle évaluation.

L'évaluation doit être crédible. Cela signifie qu'elle doit être effectuée par une autorité ou un organisme ayant le savoir-faire requis et que les résultats obtenus doivent pouvoir être comparés avec ceux de programmes servant de références.

---

19 President Barack Obama's Inaugural Address calling for a "new era of responsibility", Washington White House, 20 janvier 2009.

❑ Une évaluation ayant des conséquences

L'évaluation doit avoir un impact sur la façon de dépenser et sur la budgétisation. En effet, il ne sert à rien de procéder à une évaluation si les résultats obtenus n'ont aucun effet sur l'allocation des budgets ou sur les méthodes d'utilisation des fonds publics.

Dans le cas du Québec, il semble que l'évaluation de la performance, lorsqu'elle est effectuée, n'a pas de réelles conséquences sur l'allocation des ressources budgétaires. Un spécialiste de la question a conclu en ce sens en 2009, dans un livre portant sur la gestion budgétaire et les dépenses publiques du Québec[20].

On y lit :

> « La budgétisation axée sur la performance établit [...] un lien explicite entre l'information sur les résultats et la prise de décision et cherche en théorie à récompenser les plus performants et à sanctionner les moins performants. Toutefois, dans la réalité, les choses ne sont pas aussi simples [...]. Jusqu'à maintenant, la finalité semble avoir consisté davantage à éclairer la prise de décision que de réaliser une allocation des ressources conforme à la performance[21]. »

❑ Un exemple à imiter : le PART américain

L'évaluation des résultats s'est imposée dans le milieu des années 1980 dans de nombreux pays de l'OCDE. L'expérience la plus probante est le Program Assessment Rating Tool (PART) mis en place par le gouvernement fédéral américain (Office of Management and Budget).

Depuis 2002, cette initiative a permis l'évaluation et le classement systématique de 1 000 programmes. Les résultats sont utilisés par la Présidence pour réaffecter les ressources et dégager une marge de manœuvre.

---

20 Pierre Cliche, *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2009.

21 *Ibid.*, page 202.

Évaluation de la performance des programmes : s'inspirer du modèle américain

Le Program Assessment Rating Tool (PART)

L'Office of Management and Budget des États-Unis est une agence fédérale dont la mission est de seconder le président dans la préparation du budget et des plans de dépenses. Elle détermine par ailleurs les priorités budgétaires et veille au respect des règles et des normes en matière de gestion financière dans l'administration publique.

En 2002, l'agence fédérale a développé le PART afin de mesurer la gestion et la performance des programmes publics fédéraux. Le PART permet, dans un questionnaire de vingt-cinq questions communes auxquelles peuvent s'ajouter des questions particulières selon la nature du programme, d'évaluer la performance des programmes et de leur attribuer un classement.

Parmi les programmes dont la performance est acquise :

- Les programmes qui se voient attribuer la note « *Effective* » ont des objectifs ambitieux et prévus, sont en mesure d'évaluer les résultats atteints, font l'objet d'une gestion rigoureuse et prévoient des mesures d'amélioration.
- Les programmes « *Moderately Effective* » ont des objectifs clairs et font l'objet d'une gestion adéquate. Des améliorations doivent toutefois être apportées à l'égard des résultats ou encore de leur structure.
- Les programmes « *Adequate* » doivent avoir des objectifs mieux définis, obtenir de meilleurs résultats ou encore améliorer leurs pratiques de gestion.

Au chapitre des programmes inefficaces :

- Les programmes sont « *Ineffective* » lorsqu'ils contribuent à une mauvaise utilisation de fonds publics, que ce soit parce qu'ils n'ont pas d'objectifs clairs, qu'ils n'atteignent pas les résultats escomptés ou qu'ils font l'objet d'une gestion déficiente.
- Lorsqu'un programme se voit attribuer la note « *Results Not Demonstrated* », c'est qu'il ne dispose pas d'objectifs et d'indicateurs de performance permettant d'en faire l'évaluation selon le modèle PART.

Une amélioration de la performance des programmes publics

Au terme de l'année financière 2008, 1 015 programmes avaient été évalués, soit 98 % de l'ensemble des programmes de l'administration fédérale américaine.

De ce nombre, seulement 20 % ont été déclarés inefficaces, comparativement à 55 % lors de la première année d'évaluation, en 2002, alors qu'un échantillon de 234 programmes avait été évalué.

Source : Office of Management and Budget, Executive Office of the President of the United States.

❑ L'INESSS : une occasion à ne pas rater

En matière d'évaluation de la performance dans le secteur de la santé, le gouvernement pourrait disposer bientôt d'un outil fort précieux, avec la mise en place de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS). Encore faut-il que le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale permette effectivement au nouvel institut d'assumer un tel rôle.

■ L'adaptation du NICE britannique aux besoins du Québec

L'idée de mettre en place un institut voué à l'excellence du secteur de la santé provient du rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé[22]. Elle s'inspire directement de l'expérience du National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) britannique.

— Le NICE a été créé en 1999. Il s'agit d'un organisme indépendant, dont la responsabilité est de fournir des conseils et du savoir-faire dans le domaine de la promotion de la santé, de la prévention et du traitement de la maladie. Cette organisation est désormais citée comme exemplaire dans le monde.

— L'idée formulée par le Groupe de travail sur le financement du système de santé est de mettre en place au Québec un organisme équivalent, à partir du Conseil du médicament du Québec et de l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé – et cela, dans le but de contribuer à construire un système de santé productif et efficace.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux a effectivement déposé à la fin de l'année 2009 le projet de loi créant l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux.

Dans le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, on soulignait un élément clé : il fallait que l'INESSS ait la capacité d'évaluer la performance des programmes existants, afin de formuler à l'intention du gouvernement des propositions visant à mieux gérer le panier de services[23].

Force est de constater que cet élément stratégique n'a pas été repris dans le projet de loi déposé à l'automne.

---

22 *En avoir pour notre argent*, *op.cit.*, page 213.

23 Cette recommandation a été reprise par le comité d'implantation de l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (comité également présidé par M. Claude Castonguay). Voir Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS), *Rapport du comité d'implantation de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)*, Québec, 2008, page 83.

Il faut que l'initiative pertinente du ministre de la Santé et des Services sociaux aille plus loin : comme le préconisait le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, le gouvernement doit définir les bons gestes législatifs afin de disposer d'un organisme voué à l'introduction de façons plus performantes de définir notre panier de services, dans le domaine de la santé et des services sociaux. Le nouvel organisme doit avoir le mandat d'évaluer certaines de nos façons de dépenser en santé, et de contribuer ainsi aux efforts visant à ce que les fonds publics soient dépensés le mieux possible.

L'INESSS : un oubli à réparer

Une recommandation du Groupe de travail sur le financement du système de santé

Le Groupe de travail sur le financement du système de santé avait recommandé, dans son rapport publié en février 2008, la création de l'Institut national d'excellence en santé (INES). Cet organisme indépendant et crédible regrouperait le Conseil du médicament du Québec, l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et le Commissaire à la santé et au bien-être. Il aurait comme mandat d'évaluer la pertinence et la qualité des services de santé. Plus spécifiquement, l'Institut devrait notamment :

- formuler périodiquement des recommandations sur la composition du panier des services assurés par le régime public;
- évaluer les nouvelles technologies de la santé, incluant les médicaments, pour en recommander l'inclusion sur la Liste des médicaments ou dans le panier des services assurés;
- réviser la pertinence de conserver dans la Liste des médicaments et dans le panier des services assurés les technologies et les médicaments actuellement couverts;
- assurer une vigie des nouvelles technologies et des nouveaux modes d'intervention apparaissant sur le marché afin d'identifier les plus pertinents;
- produire des protocoles cliniques et des guides de pratique.

Un élément clé oublié

Dans le but de donner suite à la recommandation du rapport, le gouvernement a déposé le 12 novembre dernier le projet de loi 67 qui vise à créer l'INESSS.

Or, un élément clé du mandat de l'INESSS, soit l'instauration d'un processus de révision du panier de services assurés publiquement, n'a pas été repris. L'idée d'instaurer ce type de mécanisme ne date pourtant pas d'hier, puisque le rapport Clair l'avait également recommandé au gouvernement en 2001.

1.2.2 Deuxième principe : encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence

Le deuxième principe formulé par le comité résulte d'une réalité bien connue : l'émulation est la clé de la réussite, et cette réalité s'applique directement à la bonne utilisation des fonds publics.

❑ Des incitations financières ou la concurrence

L'émulation peut avoir deux sources :

— Elle peut résulter d'incitations financières conçues en faveur des gestionnaires ou des organisations. Dans ce dernier cas, on fait référence à la possibilité pour l'organisation de conserver les gains effectués, afin de les utiliser pour certaines priorités qu'elle définit.

— Elle peut également provenir de la concurrence, c'est-à-dire de la mise en concurrence de l'organisme public avec des organismes privés, qu'ils soient à but lucratif ou non.

Les travaux effectués par l'OCDE aboutissent à des conclusions très claires à ce sujet[24].

— Il est nécessaire de motiver les agents publics pour qu'ils soient plus à l'écoute des missions du service public et des résultats.

— Certaines administrations ont adopté une approche comptable, reposant sur la vérification et s'articulant autour d'objectifs explicites.

— D'autres administrations préfèrent une démarche plus économique consistant notamment à introduire la concurrence pour renforcer l'efficience.

❑ L'exemple des Pays-Bas

Il existe donc plusieurs façons d'encourager la bonne gestion et de récompenser la performance dans la livraison des services publics. La réforme du système de santé introduite par les Pays-Bas en 2006 donne un exemple de ce qu'il est possible de faire en s'appuyant sur la concurrence :

— La concurrence est utilisée pour assurer une meilleure livraison des services. Fait à noter, les prestataires de services sont placés en situation de concurrence, mais ce principe s'applique également aux assureurs.

---

[24] Synthèse de l'OCDE, *La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance*, OCDE, décembre 2004.

— Conformément à la règle du financement selon l'activité, l'argent suit le patient.
— L'État joue un rôle de régulateur et maintient la couverture sociale.

Le système de santé aux Pays-Bas : une concurrence encadrée

Réforme du système de santé vers une concurrence encadrée

En 2006, le gouvernement néerlandais a procédé à une vaste réforme de son système de santé vers un modèle de concurrence encadrée. Au lieu d'un système planifié centralement par l'État, les Pays-Bas ont plutôt choisi un système dans lequel les assureurs en situation de concurrence achètent des soins de santé aux prestataires de soins eux-mêmes en concurrence, ce qui stimule l'efficacité et la qualité dans l'offre de soins au profit de l'assuré et des patients. Dans ce système, l'État joue un rôle de régulateur afin de garantir des soins de qualité pour tous, mais n'offre lui-même aucune prestation médicale.

- Les hôpitaux et les autres prestataires de soins privés ont une grande liberté et responsabilité pour se faire concurrence, ce qui les stimule à fournir de meilleures prestations.
- Les assureurs se livrent également concurrence pour attirer les assurés et négocient avec les prestataires de soins pour obtenir de meilleures prestations pour leurs membres.
- Les citoyens ont plus de responsabilités financières, mais ils exercent une plus grande influence sur le développement et la qualité des soins, en pouvant changer d'assureur.
- Les pouvoirs publics restent responsables de l'accessibilité, des prix abordables et de la qualité des soins de santé.

Selon le gouvernement néerlandais, le nouveau système de santé est un bon équilibre entre une couverture sociale solide et la dynamique du marché.

Une concurrence encadrée qui protège et favorise les patients

Tous les citoyens ont l'obligation de s'assurer contre la maladie auprès d'un assureur privé reconnu par l'État. Les assurés disposent d'une assurance de base et peuvent contracter une assurance complémentaire offrant plus de latitude. Les assureurs peuvent réaliser des bénéfices, mais n'ont pas le droit de refuser des contrats aux assurés. Un système de répartition des risques indemnise les assureurs pour les coûts élevés de soins de santé prodigués aux assurés souffrant de maladie chronique. Le gouvernement accorde également une allocation de soins de santé pour les personnes à revenus modestes.

Un financement qui passe totalement par les assureurs privés

Le financement du système de santé est assuré par des cotisations salariales fixées en fonction du revenu des employés (50 %) et des primes nominales aux usagers sans lien avec leur revenu (45 %). Seulement 5 % du financement provient des impôts généraux. Les montants ainsi prélevés sont versés aux assureurs dans le cadre du système de compensation des risques. De cette façon, la totalité du financement du système de santé passe entre les mains des assureurs privés qui cherchent à obtenir une prestation médicale efficace répondant aux besoins des patients.

Un système de santé très apprécié des Néerlandais

En 2009, les Pays-Bas arrivent au premier rang de l'évaluation annuelle des systèmes de soins de santé en Europe telle qu'effectuée par le *Euro Health Consumer Index*, et cela, pour une deuxième année consécutive. Le *Euro Health Consumer Index* évalue la performance globale des systèmes de santé du point de vue du patient. Il compte 38 indicateurs de qualité des services de santé regroupés en six catégories : les droits des patients et l'information, la télésanté, la santé électronique, les délais d'attente pour les traitements, les résultats, l'étendue et la portée des services fournis et les médicaments.

❑ La récompense ou la sanction lors de l'exercice de budgétisation

La bonne gestion peut également être récompensée – et la mauvaise, sanctionnée – lors de l'exercice de budgétisation : l'allocation des ressources tient compte des résultats obtenus et favorise les bons gestionnaires.

Comme on l'a vu précédemment, dans le cas du Québec, les pratiques actuelles de budgétisation dans le secteur de la santé consistent à attribuer les budgets sur une base historique, en tenant compte de la composition des clientèles. Il existe peu ou pas de liens entre la budgétisation et la performance.

■ Une loi non respectée dans le secteur de la santé

Il y a encore plus grave : la mauvaise gestion et les déficits qui en résultent ne font l'objet d'aucune sanction, même si la loi prévoit explicitement le respect de l'équilibre. C'est le cas de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, mise en place par le gouvernement en 2000.

— La loi prévoyait explicitement qu'un établissement public du réseau de la santé et des services sociaux ne pouvait enregistrer un déficit au cours d'une année financière.

— En faisant voter cette disposition contraignante, le gouvernement avait simultanément effacé tous les déficits accumulés à l'époque par les hôpitaux, soit 800 millions de dollars pour l'exercice 1998-1999 et 545 millions de dollars pour l'exercice 1999-2000.

— En fait, de nouveaux déficits sont apparus depuis, et ils n'ont entraîné aucune conséquence négative, financière ou disciplinaire, pour les gestionnaires qui en étaient responsables.

■ Une question de crédibilité

On est ici confronté à une question de crédibilité : en l'absence de sanction, le signal envoyé aux gestionnaires est bien faible.

— La mauvaise gestion n'est pas vraiment considérée comme répréhensible, puisque l'État n'en tire aucune conséquence pratique pour ce qui est du financement ou du fonctionnement de l'organisme déficitaire.

— Au contraire, l'État efface régulièrement les déficits résultant de cette mauvaise gestion, ce qui ne peut que démotiver les bons gestionnaires dont les efforts ont permis de respecter les budgets alloués.

❑ L'expérience des agences gouvernementales

Depuis une dizaine d'années, l'État québécois tente d'introduire davantage de transparence et de motivation dans la gestion en confiant certains programmes et services publics à des agences gouvernementales, telle la Régie des rentes du Québec. Il ne faut pas confondre ces agences avec les agences régionales, mentionnées à propos du secteur de la santé, ou les commissions scolaires, auxquelles on a fait allusion à propos du secteur de l'éducation.

■ La philosophie sous-jacente

La philosophie sous-jacente à la mise en place d'agences gouvernementales devrait permettre de mieux dépenser les sommes consacrées aux services publics placés sous leur responsabilité.

En créant des agences gouvernementales, l'État québécois isole les organismes mandatés pour offrir certains services, ce qui permet tout à la fois :

— de donner plus d'autonomie à ces organismes;

— de mettre en relation directe le coût des services et la façon de les financer;

— d'assurer une reddition de comptes rigoureuse, en évaluant les résultats et en mesurant la performance.

Le gouvernement fait bénéficier ces agences de certains allégements par rapport aux ministères (conservation des revenus autonomes, souplesse dans la gestion des ressources humaines, possibilité de reporter des crédits non utilisés).

■ Une analyse de la performance de certaines agences

Une étude effectuée en 2009[25] donne un exemple des informations que l'on est ainsi capable d'obtenir, quant à la performance financière de plusieurs agences dépendant du gouvernement du Québec.

TABLEAU 3

Analyse de la productivité dans certaines agences au Québec
(de 2001-2002 à 2006-2007)

	Effectifs (ETC)(1)	Rang de l'agence parmi celles étudiées (sur 15)	Évolution annuelle des coûts unitaires (en %)	Productivité annuelle moyenne (en %)
Sécurité du revenu(2)	5 671	11	– 3,2	2,33
Emploi Québec	4 484	13	– 0,78	– 5,96
Régie des rentes du Québec	1 121	5	0,30	1,12
Centre de perception fiscale(2)	1 079	7	3,30	– 5,05
Aide financière aux études	344	9	0,90	n.d.
Bureau des infractions et amendes	141	14	9,96	– 9,08
Centre de conservation du Québec	30	4	– 3,14	1,18
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	107	12	– 0,68	0,04
Centre de gestion des équipements roulants	410	10	3,26	– 1,08
Centre de recouvrement du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	238	2	– 3,28	5,36
Centre de signalisation	30	15	54,86	– 11,04
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	137	1	– 4,30	4,36
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance	441	6	– 1,36	3,64
Régie du cinéma	43	3	– 5,54	20,40
Service aérien gouvernemental	162	8	– 3,10	2,44
Résultats globaux	**14 438**	–	**0,75**	**– 0,29**

(1) Équivalents temps complet.
(2) Pour ces agences, la période étudiée s'arrête en 2005-2006.

25 Claude Laurin, Marie-Ève Quenneville et Nicole Thibodeau, *The Long-Run Performance of Decentralized Agencies in Québec*, HEC Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, septembre 2009.

L'existence d'informations qualitatives et quantitatives relatives à un certain nombre d'indicateurs financiers et de gestion a permis aux chercheurs de mesurer la performance globale de ces agences, en s'appuyant notamment sur des critères de production de service, de financement et de productivité.

La recherche indique que les résultats varient selon la taille, l'autonomie de gestion et la nature de ces agences. D'autres analyses permettraient de mieux comprendre les variations.

Fait plutôt rare, ces informations ont permis aux auteurs d'établir un classement de ces agences fondé sur la performance. Si les plus petites agences ont globalement mieux performé que les plus grandes, c'est la Régie des rentes du Québec qui termine au premier rang des agences de plus de 250 employés.

La productivité a globalement peu évolué pendant la période. Toutefois, la productivité s'est améliorée dans près de 65 % des cas (9 sur 14).

■ Une expérience qui va dans le bon sens

Pour le comité, il importe de mentionner l'expérience des agences, car elle va dans le bon sens : il est possible d'introduire davantage d'autonomie et des stimulations à la performance, tout en restant dans le périmètre public.

Le concept d'agences présente un autre avantage : il permet de disposer de résultats observables, et donc d'une évaluation crédible de la performance.

Des principes fondamentaux

Les deux principes que l'on vient d'énoncer sont fondamentaux, aux yeux du comité.

— On ne pourra arriver à mieux dépenser si l'on ne met pas en place un processus de révision de la performance des programmes plus crédible et plus objectif. Il faut généraliser et dépolitiser l'exercice d'évaluation de la performance des programmes.

— Par ailleurs, on doit absolument mettre en place des mécanismes permettant d'encourager la bonne gestion, d'identifier et de sanctionner la mauvaise et de faire jouer la concurrence.

Ces deux principes devraient dicter des modifications, dans certains cas profondes, à apporter à nos façons de dépenser.

Ils seraient mis en œuvre à l'intérieur de règles globales concernant le budget, dont ils faciliteraient l'application – règles simples concernant l'équilibre budgétaire, telles que le Québec les connaît actuellement, ou règles plus sophistiquées, à l'image de ce qui se fait dans certains pays européens.

Le comité est ainsi convaincu qu'il est effectivement possible de mieux dépenser, et de relever ainsi une partie des redoutables défis de finances publiques auxquels nous sommes confrontés.

DEUXIÈME PARTIE

Pouvons-nous mieux financer nos services publics?

Après les dépenses, la deuxième partie du fascicule aborde les revenus que l'État perçoit afin de financer les services publics.

La question posée conduit à aborder deux problématiques différentes, faisant chacune l'objet d'une section distincte :

— Le comité a d'abord réfléchi aux conditions d'une **fiscalité plus efficace**, définie de telle sorte qu'elle minimise les impacts dommageables pour le développement économique.

— Le comité a ensuite abordé le sujet de la **tarification**, en analysant l'impact des tarifs sur le financement des services publics.

Comme dans le cas des dépenses, le comité a souhaité expliquer dans une courte introduction le sens de la question qu'il pose.

UNE QUESTION STRATÉGIQUE EN RAISON DE L'IMPORTANCE DE NOS IMPÔTS ET TAXES

La question posée par le comité et concernant le financement de nos services publics est aussi importante que la question soulevée précédemment concernant les dépenses, et cela pour une raison analogue : nous sommes obligés de lever plus d'impôts et de taxes qu'ailleurs pour financer nos services publics. Nous devons donc être particulièrement efficaces dans la définition de notre fiscalité.

L'importance de nos prélèvements doit nous inciter à être très attentifs à leur impact sur la croissance économique et sur le comportement des utilisateurs de services publics.

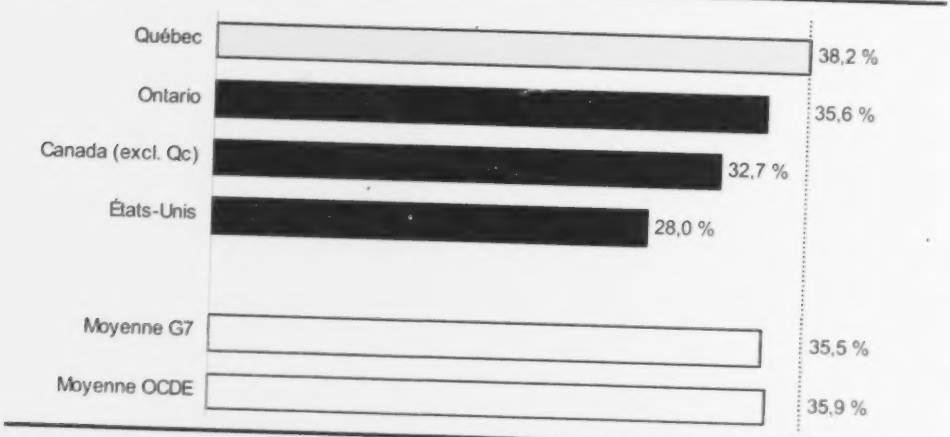
Le comité souhaite reprendre ici deux graphiques déjà reproduits dans le premier fascicule. Ces graphiques illustrent l'importance de nos recettes fiscales et de notre dette brute.

❑ Le poids des prélèvements fiscaux

Les recettes fiscales totales perçues au Québec représentaient en 2006 un peu plus de 38 % du PIB, comparativement à moins de 36 % en Ontario, à 33 % dans le Canada excluant le Québec et à 28 % aux États-Unis[26].

GRAPHIQUE 1

Recettes fiscales totales – 2006
(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

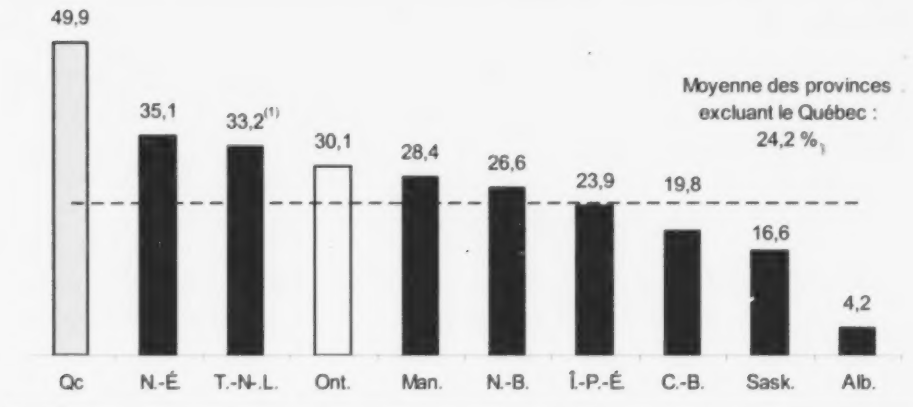
26 Voir *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1*, op. cit., page 24.

❑ La dette

Ces impôts et taxes élevés ont été insuffisants pour assumer le coût des services publics, et nous avons dû nous endetter – en bonne partie, pour payer « l'épicerie[27] ».

GRAPHIQUE 2

Dette brute des provinces canadiennes au 31 mars 2009
(en pourcentage du PIB)



(1) Au 31 mars 2008.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ La répartition des impôts et des taxes, l'appel à la tarification

Afin de répondre à la question concernant le financement de nos services publics, le comité a analysé deux problématiques :

— celle de la répartition des impôts et des taxes, afin de rendre la **fiscalité plus efficace**;

— celle de l'**utilisation accrue de la tarification**, pour agir sur le comportement des utilisateurs de services publics comme sur celui du gouvernement.

L'analyse de ces deux problématiques a conduit le comité à formuler **deux principes**, dont la mise en œuvre permettrait effectivement de mieux financer nos services publics.

---

27 *Ibid.*, page 32.

2.1 UNE FISCALITÉ PLUS EFFICACE

Nous pouvons mieux financer nos services publics en définissant une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique.

Pour comprendre les exigences à cet égard, il faut souligner l'impact des impôts et des taxes sur la croissance économique, avant d'analyser la situation de la fiscalité québécoise par rapport à ce critère.

2.1.1 L'impact des prélèvements fiscaux sur la croissance économique

Tout prélèvement sur le citoyen – qu'il s'agisse d'une taxe, d'un impôt ou d'un tarif – a un impact négatif sur la croissance économique. Dès que l'État prélève un dollar, c'est un dollar de moins à la disposition des citoyens ou des entreprises pour dépenser, épargner ou investir. Les taxes, impôts et tarifs ont ainsi un impact négatif à long terme sur la croissance économique.

Cet impact est cependant variable, selon la nature du prélèvement effectué par l'État.

❑ Le coût à long terme, pour la croissance économique, des taxes, des impôts et des tarifs

Les analyses effectuées par le ministère des Finances confirment, dans le cas du Québec, un phénomène bien connu : la tarification et les taxes à la consommation ont moins d'impact négatif sur la création de richesse que les autres formes de prélèvement. Ces analyses corroborent les études effectuées sur le même sujet par l'OCDE[28].

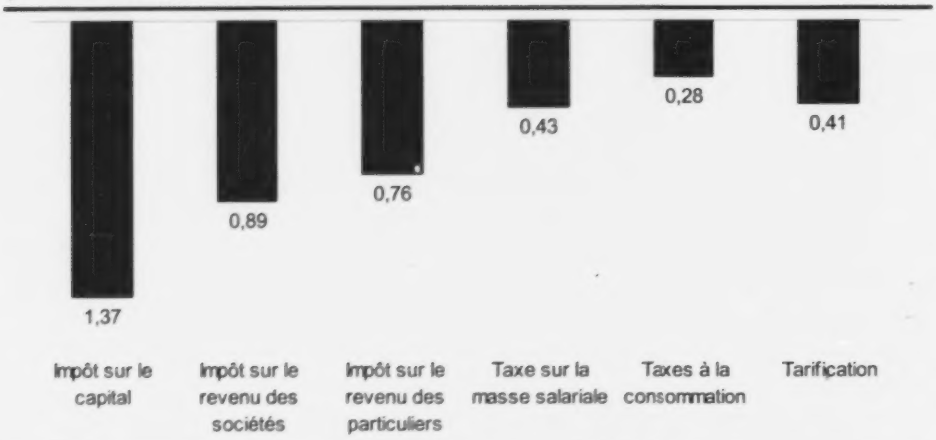
— Concrètement, cela signifie qu'une augmentation de 1 milliard de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers réduira de 0,8 milliard de dollars le PIB réel.

— La même augmentation de 1 milliard de dollars ne réduira le PIB réel que de 0,3 milliard de dollars si elle provient des taxes à la consommation.

28 Site Internet de l'OCDE : http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34533_39495761_1_1_1_1,00.html

GRAPHIQUE 3

Coût à long terme en PIB réel du Québec de chaque milliard de dollars de hausse d'impôt, de taxe et de tarification
(en milliards de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le caractère dommageable des impôts sur le revenu

Les résultats obtenus par le ministère des Finances ne sort pas surprenants.

Les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises et la taxe sur le capital sont très dommageables pour la création de richesse, car on pénalise les sources mêmes de cette création de richesse, soit le travail, l'épargne et l'investissement.

— En taxant le travail, on diminue l'incitation à travailler et on décourage les travailleurs qui le désirent à ajouter à leur prestation de travail.

— En taxant l'épargne, on réduit l'incitation à épargner et donc à financer les investissements.

Ces impôts sur le revenu sont d'autant plus dommageables qu'ils se répercutent sur le coût des produits et des services offerts et diminuent leur compétitivité sur les marchés d'exportation.

❑ Des dommages évités dans le cas des taxes à la consommation

On évite ces impacts non désirables lorsque l'on taxe la consommation.

Le contribuable peut alléger son fardeau fiscal en réduisant sa consommation.

— La réduction de la consommation permet d'accroître l'épargne, ce qui est favorable au financement des investissements.

— Les taxes sur la consommation s'appliquent à tous les produits vendus sur le marché où la taxe est perçue – y compris donc les produits importés.

— Les produits exportés en sont exemptés. Les taxes à la consommation n'ont pas d'effet sur notre compétitivité à l'extérieur.

— Les taxes à la consommation permettent d'améliorer l'intégrité du système d'imposition, car, en général, elles sont beaucoup moins sujettes à l'évasion fiscale que les impôts sur le revenu[29].

Les taxes à la consommation comportent un inconvénient : appliquées de manière uniforme, elles frappent plus durement les plus démunis. Il faut donc les accompagner de mesures permettant de protéger les citoyens les plus pauvres – tels la détaxation des produits et des services de base et le crédit d'impôt TVQ.

---

29 Ministère des Finances du Québec, Études économiques, fiscales et budgétaires, *L'évasion fiscale au Québec – Sources et ampleur*, avril 2005.

2.1.2 La répartition de la fiscalité québécoise n'est pas efficace

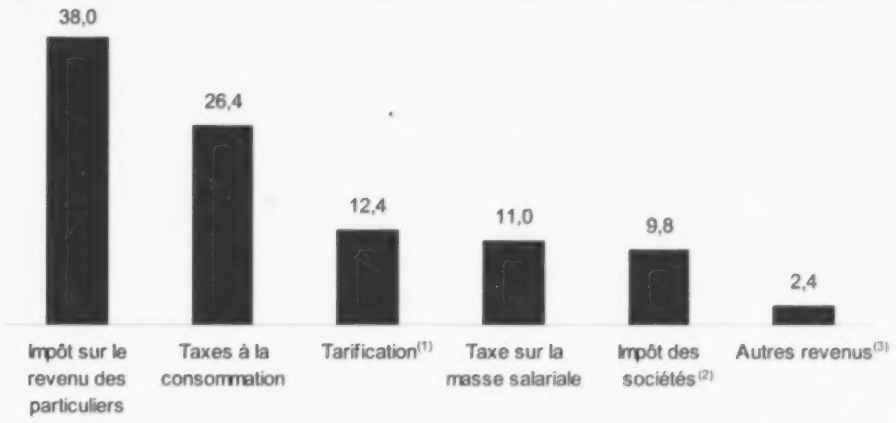
L'analyse de la répartition des impôts et des taxes au Québec amène à constater que cette répartition pourrait être plus efficace, du point de vue de la croissance économique : le poids respectif des différentes sortes d'impôts et de taxes n'est pas de nature à maximiser la croissance.

— Les impôts sur le revenu des particuliers sont ceux qui tiennent la plus grande place dans nos revenus autonomes – soit près de 40 %. Ils sont également les impôts parmi les plus dommageables pour la croissance économique.

— À l'inverse, nous faisons moins appel aux taxes à la consommation et à la tarification, dont l'impact sur la croissance économique est beaucoup plus réduit.

GRAPHIQUE 4

Répartition des revenus autonomes, excluant les entreprises du gouvernement - 2007-2008
(en pourcentage)



(1) Incluant les revenus de tarification des ministères, des organismes et des réseaux.
(2) Incluant la taxe sur le capital.
(3) Comprend notamment les revenus d'intérêt, les pénalités et les amendes.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Un problème de structure

Nous avons donc un problème de structure, dans la façon dont nous répartissons nos impôts et nos taxes. Il faut souligner que ce problème n'est pas propre au Québec : l'Ontario et l'ensemble du Canada ont la même structure d'impôts.

On constate que dans les pays développés, il y a corrélation entre l'importance des dépenses publiques, le montant des prélèvements et le rôle joué par les taxes à la consommation :

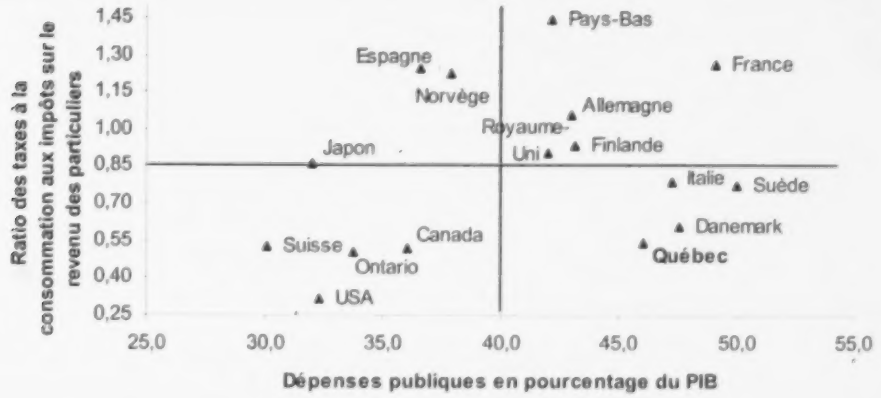
— Dans les pays à filet social important – comme les pays européens –, les taxes à la consommation constituent généralement la forme la plus importante de prélèvement.

— À l'inverse, dans les pays à filet social réduit, comme aux États-Unis, on constate une prépondérance des impôts directs sur le revenu des particuliers.

Comparée à celle de plusieurs pays développés, la situation du Québec semble ainsi paradoxale[30].

GRAPHIQUE 5

Niveau de dépenses publiques et ratio des taxes à la consommation par rapport aux impôts sur le revenu des particuliers
(en points de pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

— Nous faisons partie du groupe de juridictions dont les dépenses publiques sont parmi les plus élevées en pourcentage du PIB.

30 On trouvera à l'annexe 2, page 91, le tableau présentant les données reproduites dans le graphique 5.

— Mais la structure de nos impôts et taxes nous apparente aux juridictions dont le filet social est le moins important. Seul le Danemark semble dans une situation proche de la nôtre.

❑ Des efforts récents pour améliorer la répartition de nos impôts et taxes

Des efforts importants ont été consentis au Québec afin de limiter les conséquences de ce problème de structure, au cours des dernières années.

Le caractère nocif de la taxe sur le capital pour la croissance économique explique la suppression de cette forme de prélèvement en cours au Québec – après la plupart des juridictions.

D'autres initiatives prises dans le passé par le gouvernement du Québec apparaissent ainsi aller dans la bonne direction.

— Le comité fait référence à la baisse des impôts directs et à l'annonce d'une hausse à venir de la TVQ, annoncées en 2007 et 2009 par le gouvernement actuel.

— Le comité veut également rappeler la réforme fiscale – la réforme Landry – mise en œuvre par le gouvernement du Québec à la fin des années 1990 sous l'autorité du premier ministre Lucien Bouchard.

La réforme de la fiscalité des particuliers à la fin des années 1990

Lors du dépôt du budget 1997-1998, le ministre des Finances de l'époque, M. Bernard Landry, annonça un réaménagement de la fiscalité des particuliers. Reconnaissant la lourdeur du fardeau fiscal des Québécois ainsi que les effets néfastes d'un impôt sur le revenu qui vient réduire l'incitation au travail et à l'épargne, la réforme devait cependant être neutre sur le plan financier étant donné la situation budgétaire déficitaire.

C'est dans ce contexte qu'une baisse de l'impôt des particuliers de 850 millions de dollars fut annoncée. Celle-ci allait être financée par une hausse du taux de la taxe de vente du Québec de 6,5 % à 7,5 %. Cette modification dans le mode de taxation visait à orienter davantage la ponction fiscale de l'État vers des taxes moins dommageables pour la croissance économique. À cet effet, M. Landry déclarait :

> « L'impôt sur le revenu des particuliers au Québec est aujourd'hui surutilisé dans notre fiscalité. Le poids de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec est le plus élevé au Canada. Il dépasse même le niveau atteint dans tous les pays du G-7.
>
> Un tel niveau de prélèvement fiscal mine notre compétitivité et sape progressivement notre capacité de maintenir la justice sociale. La réforme de la fiscalité que j'annonce aujourd'hui s'articule largement autour de recommandations de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, à savoir :
>
> - rendre la fiscalité plus favorable à l'emploi;
> - réduire le fardeau fiscal global des contribuables dès que nous aurons atteint l'objectif du déficit zéro; [...]. »

❑ Un impératif : ne pas alourdir les impôts sur le revenu

Malgré ces différentes initiatives, notre fiscalité reste encore trop fondée sur les impôts directs – en particulier sur les impôts sur le revenu des particuliers – alors que le poids de nos prélèvements nous rapproche plutôt de l'Europe. On peut parler ainsi d'un « paradoxe québécois ».

Dans le contexte que nous vivons, cela signifie qu'il ne faut surtout pas alourdir les impôts sur le revenu :

— l'impact sur la création de richesse serait extrêmement dommageable, particulièrement dans le contexte des changements démographiques et de leurs effets sur le marché du travail;

— nous devons mobiliser tous les moyens disponibles pour favoriser cette création de richesse.

❑ Une exigence : ne pas accroître les inégalités

Il faut en même temps – et cela est essentiel – éviter que le recours à la taxe à la consommation n'alimente les inégalités au sein de la société.

Les exemples venus notamment de Suède démontrent que l'on peut y parvenir, grâce à des programmes de dépenses et de transferts en faveur des personnes à faible revenu. On peut ainsi recourir plus fortement aux taxes à la consommation, sans pour autant avoir davantage d'inégalités du revenu, en misant sur nos programmes de redistribution.

2.2 FAIRE DAVANTAGE APPEL À LA TARIFICATION

Il existe une deuxième façon de mieux financer nos services publics – cette fois-ci en faisant davantage appel à la tarification. La tarification comporte en effet un certain nombre d'avantages, qu'il faut rappeler ici, avant d'évaluer le recours que nous faisons aux tarifs, par rapport à l'Ontario.

2.2.1 Les avantages de la tarification

Comme on l'a vu précédemment, la tarification est une forme de prélèvement moins dommageable pour l'activité économique.

❑ La tarification favorise les bons comportements

La tarification permet par ailleurs de favoriser les bons comportements, de la part de celui qui utilise les services comme des gouvernements qui les offrent. La question de la tarification a été étudiée de façon approfondie en 2007-2008 par le Groupe de travail sur la tarification des services publics, présidé par M. Claude Montmarquette[31].

— Les tarifs assurent de bons services, dans la mesure, bien sûr, où les revenus additionnels dégagés par la hausse des tarifs seront effectivement affectés à une amélioration des services tarifés.

— Il existe un lien direct entre tarif et efficacité. Celui qui utilise le bien ou le service est en mesure d'évaluer correctement la valeur du bien ou du service qu'il reçoit. En l'absence d'un prix assumé par l'utilisateur, on assiste souvent à une surconsommation ou à un gaspillage du bien ou du service. L'exemple de l'eau et de l'impact de sa non-tarification est très éclairant à cet égard.

— La tarification peut également influencer les comportements dans la bonne direction et contribuer à mieux utiliser des infrastructures (tarifs différenciés dans le temps sur un péage routier pour réduire les engorgements et embouteillages, en incitant certains utilisateurs à modifier leurs heures de déplacement, par exemple).

— Il faut enfin souligner que la tarification force à s'interroger sur la pertinence du service public.

---

31 Voir le rapport issu de ces travaux, Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, mars 2008, page 32.

La Politique de financement des services publics

La Politique de financement des services publics a été énoncée par le gouvernement en mars 2009, dans le cadre du budget 2009-2010. La politique vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services publics pour en maintenir la qualité, l'accessibilité et la pérennité.

Cette politique a pour but d'assurer la pérennité des services de l'État ainsi que leur accessibilité afin d'améliorer le bien-être de la population québécoise. Elle instaure de meilleures pratiques tarifaires dans les organismes publics offrant des services aux usagers, en définissant et en encadrant leurs processus de tarification.

Les principes

La politique repose sur les principes suivants :

- la rigueur du mode de financement des services offerts par l'État, notamment par la connaissance des coûts des services tarifés, l'amélioration des services et l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire;
- l'efficience et l'équité dans l'allocation des ressources, notamment par l'affectation des revenus de tarification aux services tarifés et la prise en compte de la capacité financière des ménages à faible revenu;
- la transparence, notamment par la disponibilité des informations sur le processus de financement et l'obligation de procéder à une reddition de comptes, et ce, dans un souci d'équilibre entre la précision raisonnable des détails et l'objectif informationnel recherché.

Les actions

L'application de la politique aux ministères et aux organismes s'articule autour de cinq actions :

- l'établissement d'un mode de financement des biens ou des services publics, que ce soit par la tarification ou par les revenus généraux, notamment les impôts et taxes;
- la détermination des coûts des services tarifés ou pouvant l'être;
- la fixation et l'indexation annuelle des tarifs à l'intérieur du cadre réglementaire et législatif en place, et ce, à partir de la cible d'autofinancement établie;
- l'affectation des montants payés par les utilisateurs au financement des services tarifés;
- la reddition de comptes des pratiques tarifaires.

De plus, la politique prévoit la mise en œuvre de mesures compensatoires afin d'assurer l'accès des ménages à faible revenu aux services essentiels.

Projet de loi sur le financement des services publics

Tel que mentionné dans la politique, un projet de loi est prévu pour encadrer les pratiques tarifaires. Le projet de loi permettra au gouvernement de s'assurer de l'application des principes de la politique dans l'ensemble des organismes publics, pour permettre un financement efficace et équitable des services publics.

2.2.2 Nous recourons moins à la tarification que les juridictions voisines

L'étendue de nos services publics devrait normalement nous conduire à faire appel à la tarification plus qu'ailleurs. Au Québec, de nombreux services privés sont en effet financés collectivement[32]. C'est le cas par exemple des garderies, des médicaments, des universités, d'une partie des assurances liées à l'utilisation des automobiles.

On constate pourtant une autre particularité québécoise : nous faisons peu appel à la tarification, compte tenu de l'importance des services privés que nous finançons publiquement.

❑ La comparaison Québec-Ontario

Les données démontrent clairement que nous faisons beaucoup moins appel à la tarification que l'Ontario et le reste du Canada, malgré l'étendue de nos services publics.

Si on compare la situation du Québec à celle de l'Ontario, les données sont les suivantes[33].

— En 2007-2008, les revenus de tarification du Québec ont été inférieurs de 6,8 milliards de dollars à ceux de l'Ontario.

— Cet écart provient principalement des tarifs d'électricité (3,4 milliards de dollars).

— On constate également un écart dans les ministères, organismes et réseaux (1,1 milliard de dollars) et pour les services de garde (1,4 milliard de dollars).

— Dans le réseau de l'éducation, l'écart atteint 1,2 milliard de dollars. Il est principalement dû aux frais de scolarité (0,7 milliard de dollars).

— Un écart important est imputable à l'assurance médicaments (0,6 milliard de dollars).

---

32 Il s'agit de services privés par opposition à des services publics par nature, tels la défense, la justice, les affaires internationales ou des volets de la santé publique comme la vaccination contre le virus de la grippe A(H1N1).

33 On trouvera à l'annexe 3, page 93, des explications détaillées des données présentées dans le tableau 4.

TABLEAU 4

Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec - Écart par rapport à l'Ontario - 2007-2008

(en millions de dollars)

	2007-2008		
	Revenus du Québec	**Écart par rapport à l'Ontario**	
		(en M$)	(en $/hab.)
Ministères, organismes et réseaux			
Ministères, organismes et fonds spéciaux	2 963	– 464	– 60
Réseau de la santé	1 345	292	38
Réseau de l'éducation[1]	1 790	1 246	162
Sous-total - Ministères, organismes et réseaux	**6 098**	**1 072**	**140**
Autres sources de tarification			
Tarifs d'électricité (Hydro-Québec)	10 368	3 388	441
Services de garde à 7 $[2] [3]	512	1 386	181
Assurances :			
Assurance santé et sécurité du travail (CSST)	2 278	328	43
Assurance médicaments	1 350	630[4]	82
Autres assurances (parentale, automobile et agricole)	2 132	NSP	NSP
Sous-total - Autres sources de tarification	**16 640**	**5 732**	**747**
TOTAL	**22 738**	**6 804**	**887**

(1) Éducation supérieure et commissions scolaires.
(2) Centre de la petite enfance, garderie en milieu familial et service de garde en milieu scolaire.
(3) En raison de l'absence de données récentes pour l'Ontario, l'écart est calculé par rapport à la moyenne canadienne, excluant le Québec et l'Ontario.
(4) Dépenses publiques de médicaments prescrits. L'écart s'explique par une couverture plus large du régime québécois ainsi qu'une tarification moindre. (Source : Institut canadien d'information sur la santé.)

NSP : Ne s'applique pas.

Sources : Ministère des Finances du Québec. Les écarts par rapport à l'Ontario pour les ministères, organismes et réseaux sont calculés à partir des données du Système de gestion financière de Statistique Canada.

DEUX AUTRES PRINCIPES

La deuxième question posée par le comité, au sujet du financement des services publics, conduit à une réponse affirmative : nous sommes effectivement en mesure de mieux financer nos services publics.

Il faut pour cela appliquer deux principes, en quelque sorte symétriques des principes identifiés pour ce qui est des dépenses.

❑ Mieux répartir les prélèvements fiscaux

Nous devons répartir les prélèvements fiscaux en privilégiant les impôts les moins dommageables pour la croissance économique – soit en particulier les taxes à la consommation.

— Cela est crucial pour une juridiction comme la nôtre, où l'offre importante de services publics financés publiquement conduit à un recours à la fiscalité plus lourd qu'ailleurs.

— Nous minimiserons ainsi l'impact de la fiscalité sur la création de richesse.

— Pour ce qui est des taxes à la consommation, des mécanismes doivent être mis en place afin d'atténuer l'impact des prélèvements ainsi définis sur les moins bien nantis.

❑ Faire davantage appel aux tarifs

Nous devons par ailleurs faire davantage appel aux tarifs pour financer nos services publics.

— Là aussi, ce principe général s'applique particulièrement au Québec, car les services publics y sont plus étendus qu'ailleurs.

— Un appel accru à la tarification diminue la pression fiscale directe.

— Surtout, il induit les bons comportements de la part des utilisateurs de services publics, en établissant un lien direct et transparent entre l'utilisation du service et son coût pour celui qui en bénéficie.

— Pour les tarifs comme pour les taxes, le recours à ce type de financement doit s'accompagner de mesures protégeant les citoyens les plus pauvres.

Conclusion

Au terme de la deuxième étape de sa démarche, le comité en arrive à une conclusion majeure : compte tenu de l'importance de nos dépenses et de nos impôts et taxes, nous devons consacrer des efforts prioritaires à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics.

— Nous pouvons mieux dépenser, c'est-à-dire mieux utiliser les fonds affectés au financement des services publics.

— Nous pouvons également mieux financer nos services publics.

❑ Une source d'espoir

C'est une source d'espoir : cela signifie qu'en tirant les enseignements de ce qui se fait ailleurs – dans certains cas, depuis longtemps – il est possible de diminuer le coût des services actuellement offerts ou d'en donner davantage pour le même coût.

Dans le secteur de la santé, on a des exemples très précis de façons de faire qui nous coûtent de l'argent et réduisent ce que nous obtenons par rapport à ce que nous payons. C'est vrai également dans le secteur de l'éducation, ainsi que dans les grandes sociétés d'État commerciales telle Hydro-Québec.

Simultanément, nous pouvons mieux financer nos services publics en définissant une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique, et en appuyant davantage le financement des services publics sur la tarification, comme le font les pays offrant d'importants services financés collectivement.

❑ Des principes simples

Nous pouvons y parvenir en appliquant plusieurs principes simples.

■ Il faut généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes

— L'État québécois doit bénéficier d'une évaluation régulière, systématique et crédible de la performance des différents programmes existants.

— Cette évaluation doit avoir un impact sur la façon de dépenser et sur la budgétisation.

- **Il faut encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence**

— L'émulation est la clé de la réussite dans la bonne utilisation des fonds publics.

— Cette émulation peut provenir d'incitations financières en faveur des gestionnaires ou des organisations, ou de la concurrence.

- **Nous devons définir une fiscalité efficace, et réduire ainsi les impacts négatifs de tout impôt et taxe sur le développement économique**

— Il faut absolument éviter d'alourdir les impôts sur le revenu, particulièrement dans le contexte des changements démographiques et de leurs effets sur le marché du travail.

— Nous devons orienter la ponction fiscale de l'État vers les formes d'imposition les moins dommageables pour la croissance économique, soit notamment les taxes à la consommation.

— Cela doit être effectué en évitant que le recours aux taxes à la consommation n'alimente les inégalités au sein de la société.

- **Il faut faire davantage appel à la tarification**

— Nous favoriserons ainsi les bons comportements, de la part de celui qui utilise les services comme du gouvernement qui les offre.

— Le financement des services permettra ainsi de mieux dépenser.

— Comme pour les taxes à la consommation, des mesures doivent être définies afin de protéger les citoyens les plus pauvres.

❑ Des initiatives concrètes

Ces principes peuvent déboucher rapidement sur des initiatives concrètes, telles que :

— un choix clair entre l'approche centralisée et la régionalisation, dans la gestion de nos systèmes de santé et d'éducation;

— la généralisation du financement fondé sur l'activité, dans le secteur de la santé;

— l'exploitation des possibilités offertes par la concurrence dans le secteur de la santé, à l'image de ce qui se fait déjà dans le secteur de l'éducation;

— l'application aux sociétés d'État commerciales – et en premier lieu à Hydro-Québec – d'exigences chiffrées en matière de performance, définies à partir d'une comparaison avec les résultats observés ailleurs;

— l'adoption de règles budgétaires globales définissant des cibles pluriannuelles et sectorielles;

— la mise en place d'une démarche systématique d'évaluation de la performance des programmes;

— l'établissement d'une démarche d'évaluation du panier de services publics dans le secteur de la santé, en utilisant pleinement le futur Institut national d'excellence en santé et en services sociaux;

— l'application effective aux hôpitaux et aux CSSS de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux;

— le recours aux taxes à la consommation plutôt qu'aux impôts sur le revenu, si l'on doit augmenter les prélèvements fiscaux;

— un appel accru aux tarifs, en appliquant les principes et la démarche définis dans la Politique de financement des services publics.

Le comité est confiant dans la possibilité de relever les défis auxquels nous sommes confrontés, en matière d'économie et de finances publiques.

Beaucoup de choses peuvent être faites, sans remettre en cause le panier de services publics offerts par l'État québécois à la population.

Nous pouvons mieux dépenser et mieux financer nos services publics, ce qui implique cependant de faire des choix et d'agir.

Les travaux à venir du comité

Respectant le plan tracé au début de ses travaux, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques complétera ses réflexions en présentant au gouvernement, dans un troisième fascicule, les différentes options qui se présentent à lui concernant les revenus, les dépenses et la dette, dans un contexte de création de richesse.

Annexe 1 – Les membres du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

❑ Robert Gagné (coprésident)

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Montréal, Robert Gagné exerce ses activités au sein de HEC Montréal à titre de professeur titulaire et de directeur du Centre sur la productivité et la prospérité.

Robert Gagné se spécialise en économétrie appliquée, en organisation industrielle et en politiques publiques. Au cours des dernières années, Robert Gagné a présidé le Groupe de travail sur l'aide aux régions ressources et à la nouvelle économie et coprésidé le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération.

En 2002, Robert Gagné était nommé membre régulier du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE). Depuis 1999, Robert Gagné est *fellow* au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Dans ses travaux de recherche, il s'est attardé aux problématiques liées à la productivité des entreprises, à l'optimisation des ressources et aux différents enjeux reliés au secteur des transports.

❑ Pierre Fortin (membre)

Pierre Fortin détient un doctorat en économie de l'Université de Californie à Berkeley et une maîtrise en mathématiques de l'Université de Montréal.

Pierre Fortin est professeur émérite au Département de sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses champs de recherche concernent principalement la croissance économique, les politiques monétaire et budgétaire, la politique sociale et l'économie du Canada et du Québec.

Pierre Fortin est membre de la Société royale du Canada et membre du conseil scientifique de l'Institut canadien de recherches avancées. Il a été président de la Canadian Economics Association, membre du comité des conseillers économiques du ministre des Finances du Canada et conseiller économique principal du premier ministre du Québec.

❑ Luc Godbout (membre)

Luc Godbout détient un doctorat de l'Université Paul-Cézanne-Aix-Marseille III. Il est actuellement professeur agrégé à l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est spécialisé en fiscalité et en finances publiques. Au cours des dernières années, il a notamment été membre du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, en plus de collaborer à la Commission sur le déséquilibre fiscal.

Luc Godbout est également chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Ses recherches ont porté particulièrement sur les conséquences du vieillissement de la population québécoise sur nos finances publiques. Depuis 2006, Luc Godbout a codirigé quatre livres publiés aux Presses de l'Université Laval. Il est l'auteur d'une chronique publiée chaque mois dans le journal *La Tribune*, « Les finances publiques sous la loupe ».

❑ Claude Montmarquette (membre)

Claude Montmarquette détient un doctorat en économique de l'Université de Chicago. Claude Montmarquette est actuellement professeur émérite titulaire de la chaire Bell - Caisse de dépôt et placement du Québec en économie expérimentale de l'Université de Montréal.

Claude Montmarquette est président-directeur général du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il dirige le groupe de recherche en politiques publiques. Professeur invité de plusieurs universités étrangères, Claude Montmarquette intervient régulièrement dans un grand nombre de conférences et séminaires à travers le monde.

Annexe 2 – Comparaison entre certaines juridictions de l'utilisation des taxes à la consommation en proportion des impôts sur le revenu des particuliers

TABLEAU 5

Ratio des taxes à la consommation en proportion des impôts sur le revenu des particuliers
(en pourcentage)

	Dépenses publiques en % du PIB	Impôts sur le revenu en % des recettes totales[1]	Taxes à la consommation en % des recettes totales[2]	Ratio des taxes à la consommation par rapport aux impôts sur le revenu des particuliers
Suède	50,00	31,90	24,63	0,77
France	49,10	17,55	22,16	1,26
Danemark	47,60	49,95	30,45	0,61
Italie	47,30	25,38	20,07	0,79
Québec[3]	46,10	31,24	16,82	**0,54**
Finlande	43,20	30,35	28,25	0,93
Allemagne	43,00	24,49	25,79	1,05
Pays-Bas	42,20	18,79	27,11	1,44
Royaume-Uni	42,00	28,97	26,27	0,91
Norvège	37,90	20,67	25,29	1,22
Espagne	36,60	18,55	23,09	1,24
Canada	36,10	36,07	18,65	0,52
Ontario[3]	33,80	34,01	17,28	**0,51**
États-Unis	32,30	36,24	11,49	0,32
Japon	32,00	18,46	15,82	0,86
Suisse	30,10	35,60	18,70	0,53

(1) Données de l'OCDE pour 2006, impôt sur le revenu des particuliers (compte 1100 du tableau Statistiques des recettes publiques - Tableaux comparatifs).
(2) Données de l'OCDE pour 2006, somme des taxes sur les biens et services et des taxes d'accises (comptes 5110 et 5121 du tableau Statistiques des recettes publiques - Tableaux comparatifs).
(3) Les données proviennent des comptes économiques provinciaux de Statistique Canada incluant ceux de l'ensemble des administrations publiques. (Mise à jour de novembre 2009.)

Annexe 3 – Les revenus de tarification 2007-2008 : comparaison Québec-Ontario

En comparant les revenus de tarification prélevés par habitant, on constate que le Québec a prélevé 887 $ de moins par habitant que l'Ontario en 2007-2008. Cela représente une somme de 6,8 milliards de dollars.

■ Ministères, organismes et réseaux

Pour les ministères, organismes et fonds spéciaux, le Québec a prélevé 60 $ de plus par habitant qu'en Ontario. Par rapport à la population totale du Québec, cela représente 464 millions de dollars.

— Plus de la moitié de l'écart provient des droits sur les permis et sur les immatriculations. En 2007-2008, un conducteur de véhicule de promenade payait 120 $ par année en droits sur le permis et l'immatriculation plus 30 $ pour le transport en commun. Le même conducteur payait 89 $ en Ontario.

— Le reste s'explique notamment par les activités propres au Québec, comme le contrôle de l'immigration et le ministère du Revenu.

En ce qui concerne les réseaux de la santé et de l'éducation, le Québec prélève 200 $ de moins en tarification par habitant, soit 1 538 millions de dollars pour l'ensemble de la population.

Le Québec est reconnu pour ses droits de scolarité universitaires les plus bas au Canada, alors que ceux de l'Ontario sont parmi les plus élevés. Pour 2007-2008, un étudiant inscrit à temps plein au Québec assumait 3 691 $ de moins qu'en Ontario. Cet écart totalise 733 millions de dollars.

■ Électricité

Par rapport aux tarifs d'électricité, le Québec perçoit 441 $ de moins que l'Ontario par habitant, pour un total de près de 3,4 milliards de dollars en 2007-2008.

— Cela s'explique notamment par un tarif moyen plus élevé en Ontario. Le tarif moyen est plus élevé de 64 % pour le tarif résidentiel et de 35 % pour le tarif commercial.

— Ainsi, traduit en cents par kWh, le tarif résidentiel est de 11,17 cents en Ontario contre 6,81 cents au Québec. Le tarif commercial s'établit à 9,6 cents en Ontario et à 7,1 cents au Québec.

■ Services de garde

En ce qui concerne les services de garde, l'écart est calculé par rapport à la moyenne canadienne, car on ne dispose pas de données pour l'Ontario.

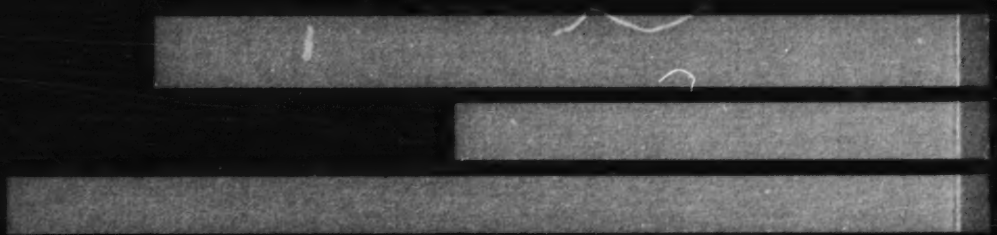
Au Québec, les parents paient 7 $ par jour pour les services de garde, alors que le montant correspondant, dans le reste du Canada, excluant l'Ontario, s'élève en moyenne à 31 $ par jour.

■ Assurances

Dans le secteur des assurances, l'assurance santé et sécurité du travail est à peu près le seul domaine comparable avec l'Ontario.

Par ailleurs, le Québec offre l'assurance parentale et l'assurance automobile, contrairement au gouvernement ontarien.

Concernant l'assurance médicaments, les régimes québécois et ontarien sont tellement différents que leur comparaison en termes de revenus tarifaires est imprécise. De plus, les données sur les primes, franchises et coassurances payées par les Ontariens ne sont pas disponibles. À défaut de ces données, le montant inscrit dans le tableau correspond à la dépense publique de médicaments prescrits au Québec, par rapport à celle en Ontario publiée par l'Institut canadien d'information sur la santé.



Québec